

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TURMA ESPECIAL DE CHAPECÓ - MINTER

Douglas Braun

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: (re) pensando os seus  
pressupostos através da fidelidade partidária**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
para a obtenção do Grau de Mestre em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis  
2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

B825d Braun, Douglas

Democracia representativa [dissertação] :  
(re)pensando os seus pressupostos através da fidelidade  
partidária / Douglas Braun ; orientador, Orides  
Mezzaroba. - Florianópolis, SC, 2011.

119 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa  
de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Democracia. 3. Partidos políticos. I.  
Mezzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III.  
Título.

CDU 34



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
Campus Universitário – Trindade Caixa Postal 476  
CEP: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil  
Fone: (48) 3721-9287 | Fax: (48) 3721-9733  
<http://www.ppgd.ufsc.br/> E-mail: [seccpgd@ccj.ufsc.br](mailto:seccpgd@ccj.ufsc.br)

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: (re) pensando os seus  
pressupostos através da fidelidade partidária**

**Douglas Braun**

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:

**Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel**  
Coordenador do PPGD

**Prof. Dr. Orides Mezzaroba**  
UFSC - Orientador

**Prof. Dr. Arno Dal Ri Júnior**  
UFSC - Membro

**Profa. Dra. Silvana Teresinha Winckler**  
UNOCHAPECO - Membro

Florianópolis, 22 de novembro de 2011.



*Dedico esse trabalho a toda a minha família,  
em especial a minha esposa Carina, meu  
mais profundo amor, e aos meus pais Adelino  
Silvério Braun (in memoriam) e Anair  
Aschidamini Braun, meus irmãos Robinson e  
Gustavo, e a minha maior incentivadora no  
processo contínuo de aprendizagem, Tia  
Clair.*



## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço de forma muito especial a Deus, por me amparar nos momentos de dificuldades, iluminando o caminho a ser trilhado nessa jornada, e não permitindo que desistisse do objetivo traçado.

Aos meus Professores do Programa de Pós-Graduação em Direito, em especial ao meu orientador Prof. Dr. Orides Mezzaroba, profundo conhecedor e estudioso da temática abordada, meus mais sinceros agradecimentos, pelos ensinamentos transmitidos, pelo auxílio nos momentos de dificuldade, pela compreensão no desenvolvimento do trabalho, pelo estímulo na realização da pesquisa, mas, principalmente, pelo exemplo como professor e orientador, apaixonado pelo Direito e pela docência.

Aos meus colegas advogados Dra. Lenira Leandra Chaves Rael e Dr. Cristiano de Oliveira Flores, integrantes do escritório BRAUN & RAEL ADVOGADOS ASSOCIADOS, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência.

Por fim, agradeço aos meus colegas docentes do Curso de Direito da UNOCHAPECÓ e do Programa de Mestrado, em especial aos amigos Robson Fernando Santos, Alexandre Adriano Cichovicz e Pedro Henrique Peixoto Leal, meus companheiros de todas as horas durante todo o período do Mestrado. Pelo apoio e estímulo na concretização dessa etapa, meu agradecimento.





*O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons.*  
(Martin Luther King)



## RESUMO

A crise de representatividade dos Partidos Políticos vivenciada no Brasil, e que está cada vez mais presente em nossa sociedade, afasta a população dos temas ligados aos partidos políticos e à participação nessas agremiações partidárias. Esse fato perpassa pela própria perda da identidade do partido na escolha dos seus representantes ao pleito eleitoral, que por vezes não possuem qualquer identificação com o conteúdo programático desenvolvido pelo próprio partido. No primeiro momento, cumpre estabelecer um conceito da Democracia e a sua evolução histórica no mundo e no Brasil. Posteriormente, no segundo capítulo, busca-se apresentar uma breve evolução histórica do Direito Partidário no Brasil, desde o período pré-republicano até os nossos dias, como forma de contextualização necessária da realidade vivenciada pela representatividade político-partidária atualmente, apresentando ainda a concepção do Estado de Partidos. E, por fim, busca-se argumentar na defesa do princípio da fidelidade partidária e do mandato pertencente ao partido político, como forma de possibilitar a identificação ideológica e o comprometimento programático daquele que se propõe ao exercício do mandato, dando início ao processo de repolitização da sociedade, e, por conseguinte, assegurar a existência da democracia.

**Palavras-chave:** Democracia. Crise de Representatividade. Representação Política. Partidos Políticos. Estado de Partidos. Princípio da Fidelidade Partidário



## ABSTRACT

The crisis of representation of political parties experienced in Brazil, and is increasingly present in our society, pushing the population of themes related to participation in political parties and party associations, and this fact is embraced by the very loss of identity of the party in choose their representatives to the electoral process, which sometimes do not have any identification with the curriculum developed by the party itself. At first, we must establish a concept of democracy and its historical evolution in the world and in Brazil. Later in the second chapter seeks to present a brief historical development of law in Brazil supporter, from the pre-Republican to the present day, as a form of necessary contextualization of reality experienced by representative political party today, she still had the design of State Parties. And finally, we seek to argue in defense of the principle of party loyalty and of office belonging to the political party as a way of identifying ideological and programmatic commitment that it intends to exercise the mandate, beginning the process of re-politicization of society and, therefore, to ensure the existence of democracy.

**Keywords:** Democracy. Crisis of Representation. Political Representation. Political Parties. State Parties. Principle of Partisan Loyalty



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 A DEMOCRACIA E AS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO ....</b>	<b>20</b>
1.1 NOÇÕES SOBRE A CONCEITUAÇÃO DA DEMOCRACIA ....	20
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA .....	25
1.3 APONTAMENTOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL .....	31
1.4 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DA DEMOCRACIA .....	39
1.4.1 Democracia direta (ou participativa).....	40
1.4.2 Democracia indireta (ou representativa).....	46
1.4.3 A democracia representativa no Brasil .....	53
<b>2 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....</b>	<b>56</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....	56
2.2 BREVE DEFINIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	66
2.3 A CRISE NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA.....	71
<b>3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>79</b>
3.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONCEPÇÃO DO ESTADO DE PARTIDOS .....	79
3.2 A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	89
3.3 O PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE PARTIDOS .....	91
3.4 A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO FUNDAMENTO PARA A CASSAÇÃO DO MANDATO .....	93
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>





## INTRODUÇÃO

O tema escolhido para a presente pesquisa, em uma primeira análise, pode parecer que se encontra esgotado, em face das inúmeras abordagens existentes, discorrendo sobre a crise da representação política. No entanto, o problema motivador reside na possibilidade de se afirmar a existência ou não de uma crise na democracia brasileira fundada no sistema de representação político partidário atualmente vigente.

Assim, o objetivo principal da presente pesquisa visa a analisar a crise de representatividade dos partidos políticos vivenciada no Brasil, e que está cada vez mais presente em nossa sociedade, afastando a população dos temas ligados ao debate político e a participação nas agremiações partidárias. Esse fato perpassa pela própria perda da identidade do partido na escolha dos seus representantes ao pleito eleitoral, que por vezes não possuem qualquer identificação com o conteúdo programático desenvolvido pelo próprio partido, e dessa forma, acabam abandonando a legenda que foram eleitos, em notória fraude ao processo democrático partidário.

Para tanto, o método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo-se da concepção de democracia, perpassando pelas formas de representação política, para, posteriormente, abordar a análise dos partidos políticos e do princípio da fidelidade partidária como elemento importante para assegurar a própria democracia.

A delimitação do tema, portanto, encontra-se circunscrita à temática da democracia política, possuindo como recorte a infidelidade partidária existente na representação político-partidária adotada pelo Estado brasileiro, fazendo com que os partidos percam as suas características ideológicas e programáticas, em prol da personificação do mandato, com o intuito de lograr êxito nas urnas.

Dessa forma, para a realização da presente pesquisa, estruturou-se a dissertação em três capítulos. Num primeiro momento, optou-se por estabelecer um breve estudo histórico do conceito de Democracia e a sua evolução no mundo e no Brasil.

Contudo, inegavelmente, trata-se de duas tentativas difíceis, posto que a conceituação da democracia é bastante complicada frente às inúmeras formas de manifestações e momentos históricos que possibilitaram a sua definição e caracterização, assim como o percurso histórico deste é algo de difícil observação, em face das inúmeras vivências sociais de pontos de vista diferenciados, que possibilitam estabelecer que a Democracia não surgiu em determinado local e lugar e

dali irradiou-se até os nossos dias. É, portanto, um percurso histórico longo e complexo de evolução da própria humanidade.

Destaca-se ainda, no primeiro capítulo, as formas de representação política, traçando-se um breve apanhado histórico evolutivo desde a Grécia Antiga até o modelo ocidental do Estado contemporâneo.

Já no segundo capítulo da pesquisa, busca-se caracterizar a crise de representatividade vivenciada pelos partidos políticos. Esse fato perpassa pela própria perda da identidade do partido na escolha dos seus representantes ao pleito eleitoral, que, por vezes, não possuem qualquer identificação com o pensamento da própria agremiação partidária.

Para falar da crise de representatividade político-partidária, parte-se do pressuposto de que, no Brasil, vivencia-se uma concepção de democracia representativo-partidária como forma de representação da população de maneira democrática, o qual encontra-se fragilizado em razão do enfraquecimento dos partidos políticos e a personificação dos mandatos partidários.

Assim, num primeiro momento analisar-se-á de maneira objetiva a definição e a evolução histórica dos partidos políticos no Brasil, pois representa a forma de contextualização necessária da realidade vivenciada pela representatividade político-partidária atualmente.

Por fim, no derradeiro capítulo da pesquisa, busca-se fazer uma análise da forma de representação político-partidária em relação à teoria do Estado de Partidos, bem como a importância do fortalecimento das agremiações político-partidárias para a manutenção da participação da vontade individual do corpo eleitoral, manifestada internamente nas agremiações partidárias, e que acabam sendo refletidas na formação da vontade política de atuação do próprio Estado.

Destaca-se, ainda, que essa conjuntura de desprestígio da política pela população e da falta de identificação, representatividade e legitimidade dos agentes políticos que exercem mandatos nos Poderes Legislativo e Executivo, decorre principalmente do desrespeito praticado pelos mandatários em relação ao princípio da fidelidade partidária e do mandato pertencente ao partido político pelo qual o agente político foi conduzido à função pública, e que deve ser resgatado e assegurado pelos nossos Tribunais Superiores como forma de possibilitar a identificação ideológica e o comprometimento programático daquele que se propõe ao exercício do mandato.

Nesse sentido, a teoria advogada, no presente estudo, busca sustentar que somente com o respeito e a implementação do princípio constitucional da fidelidade partidária, em que os partidos políticos

serão os detentores do direito ao mandato partidário, é que teremos a garantia do início do processo de repolitização da sociedade, e, por conseguinte, o asseguramento da democracia representativo-partidária.

# 1 A DEMOCRACIA E AS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

Nesse primeiro momento, cumpre estabelecer um conceito da Democracia e a sua evolução histórica no mundo e no Brasil. Contudo, trata-se de duas tentativas difíceis, posto que a conceituação desse instituto é bastante complicada frente às inúmeras formas de manifestações e momentos históricos que possibilitaram a sua definição e caracterização com o passar dos tempos, assim como a evolução histórica deste é algo de difícil observação, em face às inúmeras vivências sociais de pontos de vista diferenciados, possibilitam determinar que a Democracia não surgiu em determinado local e lugar e dali irradiou-se até os nossos dias, sendo, portanto, um percurso histórico longo e complexo de evolução da própria humanidade.

Assim, será mais acertado dizer que se tentará, no primeiro capítulo, definir minimamente a Democracia, assim como apontar determinados momentos da história da humanidade nos quais o referido instituto pôde ser observado de forma mais ou menos intensa, e como este se apresenta em nossos dias frente ao atual ordenamento jurídico vigente no Brasil.

## 1.1 NOÇÕES SOBRE A CONCEITUAÇÃO DA DEMOCRACIA

Inicialmente, cumpre asseverar, que mais do que uma forma determinada de organização política do Estado, a democracia representa uma reivindicação social e política de participação do povo no processo de decisões que dizem respeito às vidas e aos anseios de toda a sociedade, impedindo que tais decisões sejam apenas emanadas e concentradas nas mãos de autoritários ou governos autocráticos. Assim, a democracia passa a revelar-se também como um sentimento pertencente e vivenciado por uma população, que possui em sua concepção, um forte apelo de justiça, daí advindo toda a sua força e aceitação social.

Segundo a sua terminologia, a expressão *democracia* vem do grego: “*demos*” que significa “povo”, mais “*kratos*” que corresponde a “poder, governo”. Assim, etimologicamente, a expressão corresponde a “governo do povo” (BRUM, 1981. p. 12). Essa mesma definição é apresentada no vocabulário jurídico por Silva (1999, p. 249), quando da apreciação do termo “Democracia” conceitua a referida espécie como sendo “o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

A referida definição ficou marcada historicamente, reproduzida por Abraham Lincoln, em seu famoso discurso proferido em Gettysburg,

em meados de 1863, quando menciona a “democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo”, fazendo referência ao governo com a participação da sociedade, possibilitando a eleição dos representantes de forma livre pelos membros da sociedade, que têm o compromisso com a realização dos anseios de toda a sociedade (BRUM, 1987, p. 12).

A partir dessa expressão do significado de democracia, pode-se dizer que esse instituto representa o governo que realiza a vontade do povo na estruturação e funcionamento da sociedade, ou seja, um ideal de governo da sociedade voltado para a realização do bem comum, com fundamentos em outros institutos como justiça e liberdade.

No entanto, essa interpretação conceitual da expressão Democracia é insuficiente para a conceituação teórica mais apropriada ao instituto e a sua importância para a realidade hodiernamente vigente. Como bem destaca em sua obra o italiano Michelangelo Bovero, o debate sobre a Democracia está revestido de uma série de termos confusos, a começar pela diferenciação entre a Democracia Real e a Democracia Ideal, de tal sorte que restaria impossível a sobrevivência de tão singela concepção.

Assim, prefere-se acreditar na Democracia como se tratando de um conceito indeterminado, haja vista sua amplitude e complexidade. Todavia, numa tentativa de definir minimamente o instituto, vários são os estudiosos que contemplam tal espécie de forma reduzida, considerando, em muitos momentos, apenas o seu exercício indireto ou, ainda, o seu caráter formal.

Tal problemática é perfeitamente justificável, haja vista, como já dito, a amplitude e complexidade conceitual do instituto analisado, o que dificulta a formulação exata de uma definição. Entretanto, não se pode deixar de criticar a excessiva minimização praticada, muitas vezes, por autores que veem na Democracia apenas uma forma de eleição de representantes, quando na verdade a representação social e política deste instituto e a importância são muito mais amplas e profundas no desenvolvimento de toda uma sociedade.

Nesse sentido, vale citar, para exemplificar, o posicionamento defendido por Touraine (1996), que busca definir o instituto da democracia com base em três princípios institucionais, sustentando a necessidade de primeiramente existir um conjunto de regras (primárias e fundamentais) definindo quem está autorizado e que detenha a competência para tomar as decisões coletivas, bem como os procedimentos que deverão ser seguidos e adotados por este.

Em seguida, afirma Touraine (1996), que para a existência de um regime efetivamente democrático, este só se sustenta quanto maior for o

número de pessoas que dele participam, seja de forma direta ou de maneira indireta, da tomada de decisões que digam respeito aos interesses almejados por todos os componentes desse grupo.

Por fim, discorre o autor, que para a existência da democracia é necessário que as decisões emanadas pelos participantes do grupo sejam escolhas que observem e levem em consideração a realidade, ou seja, tomadas de decisões que sejam sustentadas com base na realidade vivenciada por esta sociedade. (TOURAINÉ, 1996)

Dessa forma, o autor quando trata a democracia como uma forma de estabelecer quem está autorizado a tomar as decisões em nome de uma coletividade, acaba passando a impressão de que se refere a uma pessoa ou um grupo específico de pessoas e, assim, acaba minorando a possibilidade de se instaurar um regime democrático participativo, no qual o próprio povo assume as rédeas do Estado, exercendo o poder que originariamente lhe pertence.

Ao mesmo tempo, reduzir o instituto da democracia ao número de pessoas que participam do processo político de tomadas das decisões, sem considerar as oportunidades sociais de formação ideológica desses indivíduos, é um pouco precipitado, posto que tal entendimento considera tão somente o aspecto formal-quantitativo, deixando de lado outras questões importantes que formam o aspecto cognitivo das deliberações proferidas.

Como bem discorre Brum (1981), não se pode afirmar que a democracia é algo pronto, terminado, pois ela encontra-se em constante construção, uma vez que possibilita a recuperação de direitos perdidos e a criação de novos direitos, sempre visualizando um ideal de sociedade com o menor grau possível de imperfeições.

Bobbio (2001, p. 35-6), por exemplo, em sua obra acerca das origens da Democracia italiana, faz crítica ferrenha à minimização ou à distorção da Democracia, afirmando que

[...] há quem reduza a democracia a uma mera formalidade, definindo como regime democrático aquele em que a classe política é eleita pelos cidadãos, ao contrário do que ocorre nos regimes totalitários, nos quais a própria classe política se impõe com a força [...] há, por outro lado, quem considere a democracia unicamente como um instrumento de governo, pois a quantidade de votos, dos quais só um regime democrático pode exprimir e garantir o peso político, permite a mais segura e rápida conquista do poder [...] Um e

outro entendimento demonstraram-se, no terreno histórico, estreitamente ligados; e hoje, portanto, é preciso fazer oposição a ambos. Hoje a democracia não pode mais ser uma formalidade: deve ser uma realidade; não pode mais ser um simples instrumento de governo: deve ser a finalidade da luta política.

Resta cristalino que a democracia é muito maior que um mero conceito formal, representa um ideal, um sentimento social, uma prática seguida pela sociedade de forma abrangente, envolvendo todos os aspectos da vida humana em sociedade, que possibilita a participação efetiva do povo no exercício do poder político, no exercício do poder social e no exercício do poder econômico (BRUM, 1981)

Portanto, a democracia não pode ser vista como um instituto imobilizado, fechado, petrificado em um dogma eterno, assim como não pode ser encarado como uma forma histórica imutável. Contudo, deve ser analisado e visto como um sistema de ideias e uma instituição que se retificam constantemente com o desenvolvimento e evolução do progresso ético e científico da humanidade (PINTO FERREIRA, 1993)

No mesmo sentido, temos as considerações realizadas por Bovero (2002), ao discorrer que em uma análise ainda que de maneira um tanto abreviada e um tanto simplificada, pode-se entender pela democracia ao “pé da letra”, como o poder de se tomar decisões coletivas, ou seja, o poder de tomar decisões que vinculam toda uma coletividade, exercido pelo povo através de assembleia de todos os cidadãos como membros desta população, que tomam decisões com base no somatório de opiniões livres e de escolhas individuais.

Assim, surge de forma importante para a conceituação da expressão mais dois elementos basilares decorrentes da vontade e participação de todos os cidadãos e da possibilidade da tomada de decisões de forma livre pelos indivíduos: a igualdade e a liberdade. Expressões que são referenciadas com grande importância e relevância nos discursos e interlocuções sobre a efetiva existência da democracia.

Segundo esse entendimento, igualdade e liberdade constituem verdadeiros pressupostos para a sobrevivência de um sistema democrático. Imprescindível é a concorrência dessas duas realidades fáticas. É preciso que se dê ao povo – e não se pretende, ao menos nesse momento, discutir o conceito desta categoria de indivíduos – condições igualitárias e ampla liberdade política, para que assim possa florescer a

consciência e a vontade necessárias ao exercício do poder que, ao menos idealmente, lhe pertence de forma originária.

Cumprе salientar, no entanto, que a igualdade em tela não se resume a uma mera potencialidade participativa. Não basta que se dê a todos a oportunidade de participar das decisões políticas, direta ou indiretamente, atribuindo-se a cada cabeça um voto. Urge proceder, para que bem se desenvolva o cânone democrático, uma igualdade material de condições, ou seja, faz-se necessário que os indivíduos desenvolvam suas concepções de acordo com caracteres ideológicos não manipulados pelo despreparo, de tal sorte que se reconheça que as decisões, interlocuções e orientações ideológicas políticas de todos os indivíduos tem igual respeitabilidade, dignidade e legitimidade, posto que decorrem da construção intelectual individual (BOVERO, 2002).

Ao mesmo tempo, inegável a importância da temática referente à liberdade para a construção do processo de democracia, o qual sempre esteve presente desde o início de suas discussões. A Filosofia Política Clássica costuma restringir a liberdade ao cunho meramente individual, como forma de proteção do indivíduo em relação aos arbítrios e aos desmandos dos ocupantes do poder. Naquilo que se costuma denominar Estado de Direito, todavia, não mais pode prosperar como pressuposto do sistema democrático essa liberdade meramente individual.

Hodiernamente, a Democracia não se resume mais às instituições políticas representativas tradicionais, já que o instituto vem evoluindo e se aperfeiçoando por meio de variados sistemas de mecanismos de participação popular na gestão da coisa pública, aproximando e permitindo a participação coletiva da população na tomada de decisões que dizem respeito à vida dos indivíduos integrantes dessa sociedade.

Portanto, atualmente, o instituto da liberdade não pode mais ser visto e encarado de forma minimizada em que bastava garantir aos cidadãos a liberdade de se manifestar sem receio de seus pensamentos políticos. É necessário avançar, pois além de assegurar a liberdade de manifestar seus posicionamentos políticos ideológicos de forma individualizada, é necessário garantir a liberdade coletiva, de associação e organização social, possibilitando que a comunidade local ou uma determinada categoria associativa decida as prioridades que entendam necessárias para a coletividade, e sejam efetivamente respeitadas em sua decisão pelos executores, visando à concretização desta realidade.

Resta evidente, portanto, que o conceito de Democracia, por mais indeterminado que seja, e considerando-se ainda a amplitude das suas formas de manifestação, há de sempre estar fundado sobre estas duas premissas fundamentais, quais sejam, a igualdade e a liberdade dos



cidadãos, como pressuposto basilar da participação efetiva e não viciada nas decisões do Estado.

## 1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA

A origem histórica do instituto da democracia é bastante controvertida, pois para uma parte dos estudiosos foram nas antigas repúblicas gregas e romanas onde ocorreram as primeiras manifestações concretas de governo democrático, ainda que de forma bastante singela, mas que acabou determinando um marco diferencial em relação aos sistemas de governos que os antecederam.

Para estes doutrinadores, aquelas experiências foram a semente, ou melhor, o embrião da democracia, muito distante da realidade e da definição utilizada em nossos dias, mas que à época fora idealizada e praticada de forma direta pelo povo, que exercia o governo através de assembleias realizadas nas praças públicas, o que era possível uma vez que as Cidades-Estados eram pequenas, possibilitando no governo ter a participação do povo, embora se excluíssem alguns, como exemplo os escravos e os estrangeiros residentes, entre outros.

Já para outros, o instituto da democracia é historicamente mais recente, pois este só pôde ser observado há cerca de duzentos anos, nos Estados Unidos da América. Segundo estes doutrinadores, foi somente nesse período que a sociedade efetivamente passou a adotar essa forma de organização do Estado, sendo a democracia expressa uma reivindicação política de participação do povo nas decisões que dizem respeito à vida da sociedade contra a concentração do poder nas mãos de alguns.

Dahl (2001), ao discorrer sobre a evolução e origem do instituto da democracia, traça um panorama acerca do surgimento e do desenvolvimento desta, que, segundo o autor, equivocada é a ideia de que a Democracia surgiu na Grécia Antiga há 2.500 anos e vem progredindo e se expandido mais ou menos continuamente até os dias atuais, pois:

[...] como sabe qualquer conhecedor da história européia, depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda... Ao contrário, o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por

apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até a sua altura presente.

Em segundo lugar, seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor [...] como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local [...] (DAHL, 2001, p. 17)

Segundo o autor, a democracia, historicamente, foi inventada e reinventada tantas vezes quantas foram possíveis, desde que existissem condições sociais e políticas adequadas para tanto.

Dessa forma, no seu entender, não haveria uma forma pré-determinada de manifestação deste instituto, que tenha se aperfeiçoado ao longo dos anos e culminado em sua atual situação. Mesmo porque existem variações facilmente observáveis dentre as Democracias que se manifestam nas diversas partes do mundo e períodos históricos.

Contudo, inegavelmente existem momentos históricos importantes que podem e devem ser destacados, que permitem a observação e o estudo do instituto da Democracia no processo de evolução e desenvolvimento da humanidade, os quais permitem a compreensão da complexidade e importância deste instituto para o desenvolvimento desse processo de construção social político em nossos dias, e, portanto, merecem ser melhor referenciados.

Historicamente, na visão defendida pelo professor Dahl (2001), há de se observar que quando os homens viviam ainda num regime primitivo, em pequenos grupos e sobrevivendo da caça e da coleta de frutos da natureza, alguma forma de democracia primitiva, ou mesmo natural existia naquela sociedade, na medida em que boa parte dos membros, animados por uma lógica natural de igualdade e por questões de sobrevivência, participavam das decisões pertinentes ao grupo. Essa forma rudimentar de democracia, em que os indivíduos tomavam decisões coletivas sobre a forma de sobrevivência e manutenção do grupo, quando do surgimento de comunidades fixas, e com a eclosão da agricultura e do comércio, acabou sendo substituída pelas “monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias” (DAHL, 2001, p.20).

Posteriormente, ainda segundo o autor, apenas em 500 a.C. ressurgiram as já referidas condições favoráveis ao desenvolvimento da democracia, de tal sorte que pequenos agrupamentos de pessoas começaram a desenvolver sistemas políticos fundados numa participação coletiva na tomada de decisões relativas ao grupo. Nesse

momento, a “democracia primitiva foi reinventada de uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa – três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte”, aí incluídos, como citados anteriormente, os exemplos do Mediterrâneo de Grécia e Roma (DAHL, 2001, p.21).

Em relação à Grécia, com destaque para a cidade de Atenas (507 a.C.), descreve Dahl (2001) que adotou-se à época um sistema de governo do qual participavam diretamente todos os cidadãos, sendo chamado este período de democracia direta ateniense, tendo este perdurado por cerca de dois séculos, até que a cidade de Atenas foi dominada pela sua poderosa vizinha do norte, a Macedônia. Segundo o autor, foi nesse momento histórico utilizado pela primeira vez o termo “Democracia”.

Dahl (2001, p. 22) descreve o funcionamento desta forma democrática de governo, destacando que

[...] em seu âmago havia uma *assembléia* a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A *assembléia* elegia alguns funcionários essenciais – gerais, por exemplo, por mais estranho que pareça. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo. Embora algumas cidades gregas se reunissem, formando rudimentares governos representativos por suas alianças, ligas e confederações (especialmente para defesa comum), pouco se sabe sobre esses sistemas representativos [...]

É de se observar, entretanto, que não obstante o caráter eminentemente participativo desta forma de democracia grega, sabe-se que a participação no colegiado votante, ou seja, no grupo de cidadãos que tinha poder de decidir os rumos políticos a serem tomados, era bastante restrito, pois era destinado a apenas uma camada mais privilegiada da população ateniense designados de “homens livres”, que, como já mencionado, eram excluídos desse processo, os escravos, as

mulheres, e os estrangeiros residentes, assim considerados aqueles que não possuíam linhagem pura de sangue ateniense.

Por outro lado, nesse período em Roma (509 a.C.), tomava força um movimento que também se aproximava dessa organização político-democrática praticada na Grécia, mas que foi denominado com outra expressão: República. Segundo Dahl (2001, p. 23), enxerga-se aí mais uma reinvenção do instituto ora estudado, haja vista que

[...] o direito de participar no governo da república inicialmente estava restrito aos patrícios, os aristocratas. Numa etapa da evolução da democracia que encontraremos mais adiante, depois de muita luta, o povo (a plebe) também adquiriu esse direito. Como em Atenas, o direito a participar restringia-se aos homens, o que também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX.

Segundo Dahl (2001), a República Romana se expandiu ao longo de quase toda a Itália, alcançando regiões bem mais distantes, de tal sorte que o referido sistema político teve maior durabilidade do que até mesmo a Democracia Ateniense, havendo se enfraquecido somente no ano 130 a.C., e perecido por completo no governo de Júlio César, por volta de 59 a.C.

Contudo, mesmo as manifestações de democracia diretas vivenciadas nas cidades gregas e romanas, eram consideradas como governo de maioria e não da totalidade do povo, pois nem todas as pessoas possuíam os direitos políticos que permitiam representar-se nesse processo de participação do governo, uma vez que o corpo eleitoral era formado apenas por aqueles que reuniam qualidades exigidas pela lei. Assim, nessas formas de democracia antiga, vivenciadas há mais de vinte e cinco séculos, a vontade eleitoral era considerada e apurada pela maioria relativa, ou seja, pela vontade da maioria daqueles que efetivamente podiam participar do processo decisório, o que leva a concluir que a denominação de governo da maioria era um conceito legal e não real (MALUF, 1998).

Por sua vez, segundo Dahl (2001, p. 28), os governos revestidos com características democráticas representativas, como forma indireta de democracia, surgiram “na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do Mediterrâneo”. Esta forma de participação no governo remonta-se aos povos “vikings”,

que mais ou menos entre 600 d.C. e 1000 d.C. reuniam-se em assembleias, nas quais

[...] os homens livres resolviam disputas, discutiam, aceitavam e rejeitavam leis; adotavam ou derrubavam uma proposta de mudança de religião (por exemplo, aceitaram a religião cristã em troca da antiga religião nórdica); e até elegiam ou davam aprovação a um rei – que em geral devia jurar fidelidade às leis aprovadas pela Ting. (DAHL, 2001, p. 28)

Insta salientar que essa forma de organização coletiva, marcada pela representação política do rei em relação aos demais membros integrantes da sociedade, podia ser vista também em diversas partes da Europa.

A complexidade das Sociedades modernas, principalmente pelas dimensões territoriais dos Estados, não permitia mais o efetivo exercício da democracia de forma direta, surgindo, então, a forma indireta de democracia ou representatividade política junto ao Estado, a qual perdura como sendo a principal forma de democracia existente até os nossos dias (MENDONÇA, 2004).

Em relação à evolução dessas assembleias até a transformação destas em parlamento representativo, Dahl (2001) discorre que a organização em assembleias locais se aperfeiçoou ao longo dos anos, tendo sido criadas na Noruega, na Dinamarca e na Suécia assembleias regionais, que mais tarde se transformaram em assembleias nacionais, que, por seu turno, evoluíram à condição de parlamentos, de essência eminentemente representativa.

Cumprido destacar, ainda, que a evolução das organizações comunitárias em assembleias até o efetivo surgimento dos parlamentos representativos, enquanto forma democrática de governo, passou pela conhecida tese da tripartição dos poderes, esquematizada por Montesquieu, através de um sistema de freios e contrapesos, limitando e distribuindo o poder estatal.

Segundo o constitucionalista Bonavides (1996), o Iluminista Montesquieu foi o grande teorizador da chamada democracia representativa, pois fez da representação a base das instituições políticas, disciplinando a democracia indireta ou representativa, ao perceber que o povo possuía capacidade suficiente para escolher e determinar os seus representantes, mas não detinha capacidade para governar diretamente, possibilitando, assim, a escolha de representantes

qualificados para exercer os atos de gestão de governo e execução das atribuições estatais.

A teoria lançada por Montesquieu da separação dos poderes, além de ter sido adotada na Europa, alcançou o próprio surgimento do constitucionalismo nos Estados Unidos da América, que, segundo Dahl (2001, p. 31), pretendia “criar na América do Norte uma república que teria as virtudes do sistema inglês, sem os vícios da monarquia”.

Nesse sentido, sobre a adoção da forma democrática indireta ou representativa, Bonavides (2001) discorre que o chamado “homem moderno” precisa se preocupar de imediato em prover as necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não possui tempo suficiente para preocupar-se com a análise complexa de questões e problemas de governo, com a decisão de questões complexas de cunho administrativo, para a análise e interpretação de temas complicados relativos à organização política, jurídica e econômica da sociedade, restando, portanto, uma solução acertada dentro do Estado moderno, “um governo democrático de bases representativas” (BONAVIDES, 2001, p. 273). Em nossos dias, a democracia indireta é a realidade existente na maioria dos países de regime democrático de representação política, no qual o povo escolhe seus representantes para a gestão da administração estatal que decidem os interesses que dizem respeito à coletividade.

Nesse sentido, Dallari (2001) discorre que a forma de democracia direta quase não é mais observada em nossos dias, uma vez que os Estados são constituídos de colégios eleitorais numerosíssimos, e as decisões que dizem respeito ao interesse público são frequentes, exigindo uma intensa atividade legislativa e administrativa, e, portanto, resta absurda a ideia da necessidade da consulta da vontade individual de toda a população, de forma rápida e eficiente, para atender todas as necessidades e decisões administrativas estatais.

Ainda, segundo Dallari (2001), a sobrevivência da Democracia Direta se restringe a algumas poucas formas de participação direta do povo nas decisões de Estado, e a alguns exemplos de exercício direto do poder pela população, através de assembleias periódicas, que somente são vistos em alguns cantões suíços.

Dessa forma, conforme ressalta Ferreira Filho (2002), atualmente o mundo pode-se dizer democrático, posto que a maioria dos povos e governos pretendem ser democráticos, assim se declarando, vez que só se aceita como legítimo o governo que provém do povo e que visa ao interesse social.

Para Bobbio (2000), se os governantes tomarem as suas decisões às claras, reconhecendo o “poder em público” pertencente à população, permitindo ao povo tomar conhecimento dos atos praticados pelo governo e os governantes, conseqüentemente, teremos o povo exercendo o poder, e, por conseguinte, a caracterização da democracia.

Segundo Brum (1981, p. 12), o processo de democratização, vivenciado em nossos dias, encontra-se fundamentalmente enraizado “[...] na cultura do povo, na sua tradição de participar, de associar-se, de argumentar, de debater, de opinar e de exercer o auto-governo, desde a esfera local até os âmbitos maiores: estadual e nacional.”

Dessa forma, é inegável o avanço de conscientização das populações mundiais quanto aos ideais de democracia no século XX, e cada vez mais difundidos no início desse novo milênio, possibilitando condições favoráveis de relativo equilíbrio social e igualdade de direitos e de oportunidades, para possibilitar que o ideal democrático cada vez mais prospere e se concretize.

### 1.3 APONTAMENTOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

O estudo da evolução democrática no Brasil pode ser realizado, de maneira mais objetiva, através da observação do avanço e evolução dos diversos textos constitucionais produzidos ao longo da história, posto que no período compreendido entre o “descobrimento” e a primeira das Constituições brasileiras, a história da nação foi marcada pela dominação e exploração, sem qualquer viés democrático.

Como é de conhecimento, em 1808, tendo em vista a ocupação das terras portuguesas pelas tropas francesas de Napoleão Bonaparte, a família Real Portuguesa optou por transferir-se para o Brasil, passando a então colônia brasileira a ser denominada Reino Unido a Portugal e Algarves.

Posteriormente, em decorrência da pressão da nobreza portuguesa, o rei de Portugal Dom João VI retorna a Lisboa em 1821, deixando no Brasil o seu filho Dom Pedro de Alcântara. Os referidos acontecimentos contribuíram significativamente para a intensificação do movimento pela independência do Brasil, proclamada em 7 de Setembro de 1822.

Assim, em 1823, o Imperador Dom Pedro I convoca a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, que possuía marcantes ideais liberais, os quais, contudo, acabaram sendo relegados com a dissolução arbitrária da Assembleia, em face do conflito existente entre

os ideais manifestados para a sua constituição e os interesses autoritários da monarquia.

Dessa forma, em 1824, Dom Pedro I outorga a Constituição Política do Império do Brasil, que, segundo Lenza (2010, p. 91), foi marcada por forte “centralismo administrativo e político, tendo em vista a figura do Poder Moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo”.

No texto da Carta Imperial de 1824, na visão de Bonavides (2003), em que pese a existência de um baixo grau teórico de legitimidade nas disposições prescritas, bem como o grande distanciamento e discrepância existente entre os anseios da população e a representatividade revolucionária da época, essa Carta Imperial foi importante no tocante à proclamação dos direitos do homem e à inviolabilidade constitucional da separação dos poderes. Contudo, não pode ser vista como uma Constituição com viés democrático.

Importante lembrar que, nesse momento histórico, o país havia recentemente se libertado do domínio português, mas ainda estava sob a égide de um governo imperial, exercido por Dom Pedro I. Assim, referido texto constitucional foi outorgado após a dissolução da Assembleia Constituinte, e não obstante estabelecesse um sistema representativo através de eleições censitárias acrescia à teoria da separação dos poderes o “Poder Moderador”, exercido pelo monarca, e que se sobrepunha aos demais, dando ao Imperador um poder sem paralelo.

Bonavides (2003, p. 196) acentua com propriedade a natureza não democrática desta carta política, afirmando:

[...] nossa primeira ‘ditadura constitucional’ ocorreu ao alvorecer do Império, foi obra do Poder Moderador, configurando, em verdade, um estranho paradoxo, do ponto de vista teórico, porquanto veio a ser exercitada precisamente por aquele Poder que havia sido concebido, teoricamente, pelo menos, como uma espécie de corregedoria dos três ramos em que se divide o exercício da soberania nacional (executivo, legislativo e judiciário).

Em meados de 1889, adveio no Brasil uma nova forma de governo, denominada de República, a qual estabeleceu a divisão federativa do território brasileiro, sendo esta forma de estado vigente até nossos dias, culminando que, dois anos após o estabelecimento deste



novo Estado, surgiu também uma nova carta política, que trouxe, além das inovações concernentes à instauração da República Federativa, estabeleceu ainda o sistema de governo presidencialista, sendo denominada a primeira Constituição Republicana, datada de 1891.

Segundo Lenza (2010, p. 95), a Constituição de 1981 que implementou a forma de governo republicana em substituição a monarquia, “[...] teve por Relator o Senador Rui Barbosa e sofreu forte influência da Constituição norte-americana de 1787, consagrando sistema de governo presidencialista, a forma de Estado Federal, abandonando o unitarismo.”

Não obstante tão importantes inovações, segundo Bonavides (2003), engana-se quem enxerga esse texto constitucional como a inauguração de uma verdadeira democracia no Brasil, posto que a elite governante da época e a camada social hegemônica não entenderam os princípios lastreadores dessa nova forma de governo, e assim, os interesses acabaram se sobrepondo. As ideias, as vaidades e a soberba apagaram os ideais, e as ambições e ódios deixaram de lado o bom senso e a razão, culminando num processo de ditadura militar.

Nesse período, ocorreu a distorção do próprio instituto do presidencialismo, uma vez que foi aplicado um viés eminentemente militarista, que lhe retirava totalmente a legitimidade. Esse sistema político foi marcado pela prática de alternância entre presidentes de São Paulo e de Minas Gerais – denominada historicamente “política do café-com-leite”-, que perdurou até 1930, quando ganhou força um movimento popular dotado de novas ideias e projetos de modificações sociais, políticas e de governo, que detinham como principal pressuposto o estabelecimento de uma ordem representativa mais legítima, em consonância com o sentimento nacional vigente.

Desse movimento, que possuía para a época um ambicioso programa de renovação dos costumes políticos vigentes, decorreu a revolução constitucionalista de 1932, movimento de insurreição contra o governo provisório de Getúlio Vargas no qual se exigia a convocação da Assembleia Constituinte prometida por ele e pela Aliança Liberal, quando da revolução de 1930.

Na análise histórica de Bonavides (2003, p. 202), o referido movimento, em virtude da implacável repressão armada, sofreu uma derrota militar que “em nada obstou porém ao triunfo da causa, logo concretizada com o ato convocatório da Constituinte de 1933. Daí resultou logo depois a promulgação da Carta de 1934”.

Em uma visão histórica, a Constituição de 1934 teve uma curtíssima duração, uma vez que foi abolida pelo Golpe de 1937,

contudo, apontava para uma certa evolução democrática, tendo sido, inclusive, a primeira Constituição brasileira a prever o direito de voto para as mulheres, bem como a declarar a inexistência de qualquer diferença entre homens e mulheres como uma garantia individual dos cidadãos.

Entretanto, como ressalta Lenza (2010), pouco tempo depois veio o golpe getuliano, que inaugurou o Estado Novo, com a consequente promulgação de uma nova Constituição, no ano de 1937, elaborada pelo jurista Francisco Campos, a qual foi apelidada de “Polaca”, em razão da influência sofrida pela Constituição polonesa fascista de 1935.

Nesse período histórico, “Era o início do que Vargas intitulou de ‘nascido da nova era’, outorgando-se a Constituição de 1937, influenciada por ideais autoritários e fascistas, instalando a ditadura (Estado Novo), que só teria fim com a redemocratização pelo texto de 1945” (LENZA, 2010, p. 104).

Entretanto, não obstante a inexistência de uma aplicabilidade prática que a história deixa clara, há de se destacar que na referida carta faziam-se presentes alguns institutos da democracia que representam mecanismos de participação popular, a exemplo do plebiscito, expressão que foi citada pela primeira vez no texto constitucional.

Contudo, inevitavelmente, nesse período existia grande minoração dos direitos individuais e coletivos, bem como o enfraquecimento dos poderes legislativo e judiciário, e a concentração do poder nas mãos do executivo, demonstrando a existência de um Estado ditatorial e com viés do fascismo.

No entanto, durante a Segunda Guerra Mundial, o governo Vargas declarou ofensiva contra os países do “Eixo” – liderados pela Alemanha, Itália e Japão –, colocando-se ao lado dos países tidos “Aliados” – representados pelos Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e União Soviética –, justamente numa luta contra o modelo político ditatorial nazista e fascista.

Destaca, Lenza (2010, p. 107-8), que,

[...] a entrada na Guerra fez com que Vargas perdesse importante apoio, situação essa materializada na publicação [...] do Manifesto dos Mineiros, carta assinada por intelectuais que apontava a contradição entre a política interna e externa.

Em 1945, caiu o regime de exceção estabelecido com o “Estado Novo” de Vargas, o que se deu em virtude de um golpe militar “inspirado no sentimento de redemocratização que se enraizara na consciência nacional ao longo dos anos da presença brasileira na Segunda Guerra Mundial” (BONAVIDES, 2003, p. 202), de tal sorte que, em 1946, foi promulgada uma nova Constituição que, segundo Bonavides (2003), trazia consigo pontos significativamente positivos.

Segundo Lenza (2010, p. 108), o novo texto constitucional, promulgado em 1946, tinha como objetivo a redemocratização do País, em profundo repúdio aos momentos históricos e de repressão vivenciados no Estado totalitarista que viveu desde 1930. O novo texto buscado “[...] inspiração nas idéias liberais da Constituição de 1891 e nas idéias sociais da de 1934. Na ordem econômica, procurou harmonizar o princípio da livre-iniciativa com o da justiça social”.

Entretanto, percebe-se mais uma vez a inaplicação dos dispositivos insertos na carta política, aliada a comoções de raiz social

[...] fizeram-na desembocar por obra da corrupção do regime presidencial na segunda ditadura do século, a mais longa e perniciosa por haver mantido aberto um Congresso fantoche, debaixo de uma Constituição de fachada, outorgada pelo sistema autoritário, que ao mesmo tempo censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças, sacrificando assim uma geração. (BONAVIDES, 2003, p. 203)

E é nessa realidade, da ditadura militar brasileira, que durou cerca de duas décadas, que se inserem os dois textos constitucionais seguintes, de 1967 e de 1969, sendo este último uma mera emenda que, diante da amplitude das modificações que representou no texto original, é vista pelos estudiosos como uma Carta completamente diversa da que lhe antecedeu, ou seja, como uma nova Constituição.

Destaca, Lenza (2010, p. 111), ao comentar sobre a Constituição de 1967, que “na mesma linha da Carta de 1937, a de 1967 concentrou, bruscamente, o poder no âmbito federal, esvaziando os Estados e Municípios e conferindo amplos poderes ao Presidente da República”, o que possibilitou a instauração de uma forte ditadura militar, sob o pretexto da preservação da segurança nacional.

Durante o período da Ditadura Militar, foram estabelecidos alguns Atos Institucionais que acabaram por restringir e limitar profundamente qualquer forma de participação popular no Estado, sendo

o mais violento e famigerado o AI-5, de 13.12.1968, baixado por Costa e Silva, que perdurou até a sua revogação pela Emenda Constitucional n. 11, de 17.10.1978, e fixava as seguintes atrocidades à democracia e aos direitos individuais:

- a) formalmente, foram mantidas a Constituição de 24.01.1967 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes do AI-5;
- b) o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por ato complementar em estado de sítio ou fora dele, só voltando a funcionar quando convocados seus membros pelo Presidente da República;
- c) o Presidente da República, no interesse nacional, poderia decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição;
- d) os direitos políticos de quaisquer cidadãos poderiam ser suspensos pelo prazo de 10 anos e cassados os mandatos eletivos federais, estaduais e municipais;
- e) ficaram suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo;
- f) o Presidente da República, em quaisquer dos casos previstos na Constituição, poderia decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo;
- g) o Presidente da República poderia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido ilicitamente, no exercício do cargo ou função;
- h) suspendeu-se a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10 do AI-5);
- i) finalmente, a triste previsão do art. 11 do AI-5: “excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”. (LENZA, 2010, p. 113)

Ainda, segundo Lenza (2010), com a revogação total do Ato Institucional n. 05, houve a suspensão das medidas que, com base no AI-5, acabaram cassando os direitos políticos, bem como a previsão da impossibilidade de suspensão do Congresso Nacional pelo Presidente da República, dando início ao processo de nova redemocratização almejado por toda a população.

O referido movimento social ganhou força durante o período em que o Presidente João Figueiredo (1979 a 1985) esteve exercendo o seu mandato, posto que recebeu a missão de pôr fim ao governo militar. (LENZA, 2010).

Nesse período, foi promulgada a Lei n. 6767 de 1979, que ao modificar a Lei n. 5682 de 1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos –, nos termos do texto constitucional, pôs fim ao bipartidarismo – ARENA e MDB –, incorporando importantíssimo regramento do pluralismo partidário.

Ainda nesse período, surgiu um movimento social de redemocratização do País, denominado “Diretas Já”, em meados de 1983, propondo a discussão na Câmara dos Deputados, através do Projeto de Emenda Constitucional n. 5/83, que tinha como objetivo estabelecer eleições diretas para a escolha do Presidente e Vice-Presidente da República. O referido projeto ganhou forte clamor e apoio popular, contudo, acabou sendo rejeitado, e diante dessa situação, o Colégio Eleitoral acabou elegendo, em 15 de Janeiro de 1985, por votação indireta, pela primeira vez, após mais de 20 anos de ditadura militar, um civil – Tancredo Neves, com a promessa de estabelecer uma nova república, democrática e social. (LENZA, 2010).

Em decorrência de grave enfermidade, o mineiro Tancredo Neves não pôde ser empossado como Presidente da República e acabou falecendo posteriormente, tendo assumido o seu Vice-Presidente José Sarney, que em seu governo, após várias discussões quanto à nova carta constitucional, determinou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a qual era constituída por diversas comissões, responsáveis pela elaboração do novo texto constitucional, na forma de “Congresso Constituinte” por Deputados e Senadores eleitos com a missão de elaborar e promulgar a Constituição.

Deu-se aí o advento do período constitucional hodiernamente vigente, com a Carta de 1988, vista por Bonavides (2003, p. 204) como a “melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”, já que provida de uma série de direitos fundamentais, aliados a mecanismos garantidores de seu exercício, bem como de formas eminentemente democráticas de organização política.

O referido texto constitucional foi denominado de “Constituição Cidadã”, uma vez que na fase de sua elaboração houve intensa participação popular, oportunidade em que foram ouvidos todos os segmentos representativos da sociedade. O texto sempre pautou-se pela busca constante da efetivação da cidadania.

O aludido texto traz, logo em seu art. 1º, parágrafo único, a previsão expressa do caráter democrático do Estado brasileiro, enaltecendo tanto o elemento representativo quanto a possibilidade de exercício do poder político, *in verbis*:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

[...]

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Assim, a Constituição de 1988 representou a solidificação da transição entre o antigo regime e a “Nova República”, estabelecendo como princípio fundamental a existência de um Estado Democrático de Direito, com mecanismos que possibilitam e garantem a participação efetiva da vontade popular nas decisões do Estado.

Ou seja, não obstante o caráter eminentemente representativo da Democracia brasileira, o próprio legislador constituinte previu a convivência entre a Democracia Indireta (ou Representativa) e a Democracia Direta (ou Participativa), estabelecendo, de forma expressa, maneira de exercício direto do poder pela sociedade, conforme se depreende do teor do artigo 14 da referida Carta Constitucional:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

Dessa forma, com base em tal previsão normativa, resta configurada a existência, no Brasil, daquilo que o autor português

Canotilho (2003, p. 294-5) costuma denominar Democracia Semi-Direta, dizendo:

[...] o exercício do poder directamente pelo povo – *democracia directa* – pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época actual. O arquétipo dos *Town Meetings* americanos ou dos *Landsgemeneinde* suíços desapareceu quase por completo nas *democracias constitucionais* complexas (crf., entre nós, art. 245.º da CRP, onde se vê o “plenário de cidadãos eleitores”). Não desapareceram, porém, os mecanismos político-constitucionais de *democracia semi-directa*, progressivamente presentes nas constituições modernas de vários Estados (Suíça, Irlanda, França, Áustria, Alemanha, Itália, Suécia). (Grifo do autor).

No entanto, em que pese a possibilidade legislativa constitucional, que permite a participação democrática direta pela população nas decisões políticas de Estado, a referida prática tem ficado restrita a pequenos momentos em nossa sociedade desde a promulgação da Constituição de 1988, pois prevalece em nosso sistema a democracia representativa, considerando que é bastante restrito o rol de matérias que podem ser decididas pelo povo de forma direta.

## 1.4 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DA DEMOCRACIA

A Democracia, como já amplamente destacado, pode se manifestar no seio político de diversas formas. Mais do que isso, a discussão doutrinária acerca do instituto traz consigo uma série de adjetivos que muitas vezes possuem até mais de um significado, de tal sorte que o discurso democrático, enquanto fruto do debate acadêmico, muitas vezes pode restar confuso ou até mesmo prejudicado, em face da quantidade de classificações atribuídas à Democracia.

Para Bovero (2002), a adjetivação da Democracia é algo corriqueiro, uma vez que, através desta técnica, busca-se conceituar uma série de variantes de tal instituto. Segundo sustenta, facilmente são encontrados textos que se referem à Democracia Presidencial ou Parlamentar, Majoritária ou Consensual, Real ou Ideal, Formal ou Substancial, dentre outras tantas divisões.

Do mesmo modo, Mendonça (2004) afirma que, hodiernamente, o substantivo democracia vem sempre acompanhado de adjetivo que o faz exprimir significado distinto, e cita, como exemplos, a democracia liberal, democracia pluralista, democracia aberta, democracia social; sendo todas as maneiras distintas de se entender e interpretar o instituto da democracia.

No entanto, no presente estudo, vamos utilizar especificamente a democracia em sua versão política, ou seja, as classificações referenciadas da Democracia em relação à forma de exercício do poder político, que, inicialmente, pode assumir basicamente duas facetas: a Democracia Direta (ou Participativa) e a Democracia Indireta (ou Representativa).

Vamos analisar, ainda, a forma híbrida existente em nossa Constituição Federal de 1988, - a Democracia Semi-Direta, na qual convivem ao mesmo tempo mecanismos inerentes tanto à participação quanto à representação política -, para, então, verificarmos a realidade desses institutos a partir da concepção dos partidos políticos – democracia de partidos – na qual o partido político assume papel de destaque, prevalecendo a vontade partidária, isto é, “[...] a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de Partidos Políticos” (MEZZAROBÀ, 2003, p. 179), e assim, analisarmos os motivos que estão prejudicando a legitimidade da representação política na realidade brasileira.

#### **1.4.1 Democracia direta (ou participativa)**

Na democracia direta os cidadãos deliberam e decidem direta e imediatamente sobre as questões de Estado, sem a intervenção de terceiros ou de representantes. Essa forma de democracia política teve origem na Grécia Antiga, onde o povo se reunia em locais públicos para resolver questões políticas, sociais e econômicas ligadas ao governo de sua cidade-estado.

Como mencionado, as primeiras formas de organização democrática, que puderam ser observadas na história da humanidade, eram exercidas através de assembleias rotineiras nas quais, aqueles que poderiam dela participar decidiam sobre todas as questões de Estado, num claro exercício direto do poder. A referida forma de organização, ainda que bastante primitiva comparada aos nossos tempos, é o que os estudiosos costumam denominar de “Democracia Direta”, na qual o



poder é exercido diretamente pelo povo, sem a interveniência de representantes eleitos pelo voto.

Nesse sentido, Ferreira Filho (2002, p. 91) discorre que a Democracia Direta que melhor se visualiza é a ateniense, na qual o poder “era atribuído a todos os cidadãos. Nisso estava o ponto chave para a qualificação de Atenas como uma Democracia. Todo cidadão ateniense tinha o direito de participar, usando da palavra e votando, na assembléia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais”.

No modelo de democracia direta ateniense, os gregos dedicavam-se inteiramente às coisas públicas, desconhecendo a vida civil, deliberando “com ardor as coisas do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.” (BONAVIDES, 2003, p. 268).

Contudo, a crítica a esse modelo de democracia ateniense reside no fato de que somente os cidadãos detinham o direito de participar das decisões políticas e o faziam inteiramente. Dessa forma, os cidadãos atenienses estavam vinculados direta e absolutamente às questões relacionadas a sua comunidade. Entretanto, muitas pessoas integrantes dessa coletividade eram excluídas dessa concepção de cidadãos, e, portanto, não podiam participar de qualquer manifestação ou deliberação.

A referida espécie de manifestação da democracia, de exercício direto e soberano do poder pelo povo, afigura-se muitas vezes como única forma de Democracia possível sob o viés literal do termo, única forma de manifestação inalterada desse instituto, uma vez que oportuniza a todos os membros da coletividade a manifestação e a decisão.

Da mesma forma, Bovero (2002) analisa se a democracia direta não seria uma forma “mais democrática” do que a democracia representativa, pois não sofreríamos com interpretações distorcidas, equivocadas e até mesmo viciadas da vontade efetiva da população, posto que essa é externada diretamente pelo povo.

Por fim, conclui o professor dizendo: “E deve-se admitir que, em princípio, é assim, principalmente porque no curso de um processo decisório indireto as orientações políticas dos cidadãos podem vir a ser mal representadas”. (BOVERO, 2002, p. 40)

Assim, não é possível deixar de observar que a Democracia Direta, enquanto forma originária de manifestação do instituto, parece ser a Democracia no sentido mais estrito do termo, a essência dessa espécie, a forma de organização política mais “democrática” de que se tem notícia, representando a maneira mais pura e cristalina da

manifestação desse instituto, pois as decisões do Estado são deliberadas diretamente pelo povo.

Rousseau (2003), ao tratar desta questão em sua obra “Do Contrato Social”, manifestava o desejo pela Democracia Direta, por identificar nela a única forma de Democracia possível. Contudo, sustentava que a aludida espécie nunca existiu, dizendo:

Rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado. Não se pode imaginar que o povo reúna-se continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração. (ROUSSEAU, 2003, p. 71)

Realmente, se imaginarmos as constantes necessidades urgentes de deliberações diuturnas em relação à atuação Estatal, bem como a quantificação populacional existente no Brasil hoje, é impossível imaginarmos a reunião em assembleias para tomar decisões em relação ao funcionamento do Estado.

Nesse sentido, manifesta-se Ferreira Filho (2002), dizendo que a democracia direta, como forma de participação do povo nas decisões do Estado, representa um sistema que existiu no passado, mas que não poderá ser implementado na sociedade atual, passando a ser mera referência histórica da própria democracia, ao dizer:

A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembléia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade folclórica. Hoje nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, freqüente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns. Sem se falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência. (FERREIRA FILHO, 2002, p. 81)

No mesmo sentido, Rousseau (2003) discorre que para a implantação da Democracia Direta de forma efetiva em um determinado Estado, necessitaríamos da junção de uma série de características de

difícil combinação, tornando improvável a possibilidade da implantação da Democracia Direta em nossos dias:

Primeiramente, bem pequeno o Estado, em que se ajunte facilmente o povo e onde seja fácil a cada cidadão conhecer todos os demais; em segundo lugar, grande simplicidade nos costumes, que evite a multidão de negócios e discussões difíceis; muita igualdade ainda nas classes e nas fortunas, sem o que não poderia subsistir longo tempo a igualdade nos direitos e na autoridade; ao fim, pouco ou nenhum luxo; porque luxo é o efeito das riquezas, ou as faz precisas e corrompe ao mesmo tempo, este com a possessão, aquele pela cobiça; o luxo vende a Pátria à frouxidão e à vaidade, rouba ao Estado todos os cidadãos para submeter uns aos outros, e todos à opinião. (ROUSSEAU, 2003, p. 71)

Da mesma forma se manifesta o constitucionalista Bastos (1995, p. 237), ao afirmar que

A democracia grega, que se realizava através da participação dos cidadãos diretamente nos negócios do Estado, hoje, é praticamente impossível em virtude do enorme número de pessoas, bem como pelo próprio tamanho do Estado Moderno (a exceção de alguns cantões suíços). Realizar reuniões onde todos pudessem participar seria o caos.

Contudo, a referida visão teórica conservadora passa a ser novamente idealizada e sonhada pela sociedade, fruto dos avanços tecnológicos e científicos, bem como dos padrões políticos atualmente vigentes, que permitem a comunicação quase que instantânea das decisões e deliberações de Governo, e que podem ser rapidamente acessadas pela população, fazendo-nos crer que, futuramente, o povo poderá voltar a participar diretamente das discussões, manifestando-se rapidamente sobre as questões atinentes às políticas de Estado, ampliando-se, assim, a participação popular através de novas ferramentas tecnológicas.

Naturalmente, não seria razoável nos dias de hoje reunir todos os indivíduos em assembleias para que pudessem decidir acerca de todas e

quaisquer questões de Estado, pois o crescimento populacional é uma verdade que não pode deixar de ser considerada. No entanto, são notórios os avanços da tecnologia, através de instrumentos ágeis de comunicação, mais precisamente pela Internet, que já é utilizada no escrutínio das eleições, e, assim, torna-se perfeitamente possível idealizarmos uma forma de consulta popular em diversas deliberações de atuação política do Estado.

Ademais, as decisões políticas relacionadas a determinadas áreas não necessariamente precisam ser objeto de apreciação global, muitas vezes cabendo tão somente a algumas categorias da organização social, diretamente afetas às questões que são postas.

Surge, nesse tocante, uma discussão bastante recente ligada a novos conceitos. A evolução tecnológica é uma evolução da própria sociedade, e os sistemas políticos não podem quedar-se inalterados diante da nova realidade que se apresenta. Vários são os estudiosos que já reconhecem o advento dessa nova concepção, existindo, inclusive, aqueles que defendem o surgimento de uma nova vertente da própria Democracia, que seria a Democracia Eletrônica. Importante observar, a esse respeito, as palavras de Canotilho (2003, p. 1418-9):

Na literatura politológica começa a discutir-se o sentido e alcance da chamada democracia electrónica ou democracia digital. O problema (ou problemas) que se coloca aqui é saber se, através das modernas técnicas de comunicação, se podem aperfeiçoar os esquemas tradicionais da democracia (sobretudo da democracia participativa) ou se está em causa a emergência de um novo esquema de decisão e formação da vontade política. A introdução de novos métodos de expressão da vontade do povo – eleições e referendos através do voto electrónico – não traz problemas normativo-constitucionais desde que estejam assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento [...] Os métodos dialógico-democráticos e a participação activa através de sistemas electrónicos (via Internet) exigirão a observância de princípios como os da universalidade e da igualdade.

Vê-se, assim, que a Democracia Direta ou Participativa que se enxerga hoje, não obstante guarde sua essência nas mesmas premissas

que ensinaram a Democracia Direta dos antigos, apresenta contornos bem diferenciados, influenciados pelos avanços tecnológicos e pelas limitações da representatividade política.

Nesse sentido, afigura-se, mais coerente que as visões já apresentadas, a posição defendida por Bonavides (2003, p. 19), que vê a Democracia Direta dentro de um espectro eminentemente moderno, e não remontando suas ideias ao longínquo passado de Atenas. Para ele

[...] a democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização.

Para o citado constitucionalista, não subsistem quaisquer das razões apresentadas pelos defensores da impossibilidade de instaurar-se um sistema democrático direto nos Estados Contemporâneos. Tanto isso é verdade que, em outra passagem de sua obra, ao tratar das já aludidas ideias de Jean-Jacques Rousseau, Bonavides (2003, p. 63) deixa claro que com a emergência dos avanços tecnológicos

A realidade havia derrotado o filósofo. Mas a sua objeção era indestrutível e imortal. Seu triunfo ficou adiado. Não importa que ele houvesse feito ressalva à democracia direta nos grandes Estados. O progresso, indo além dessa ressalva, acabou, de último, por removê-la, fazendo exequível o sonho que fora utopia. Já o dissemos, em outro lugar, com o elogio à informática.

Nesse mesmo momento de sua obra, o constitucionalista rebate também as ideias de Hans Kelsen, que defendia a impossibilidade de uma Democracia Direta ante a extensão do Estado Moderno e a multiplicidade de suas tarefas. Para Bonavides (2003, p. 64),

[...] se o autor da Teoria Pura do Direito vivesse ainda este fim de século, com certeza teria reformado, já, seu juízo, doravante insubsistente, em razão dos incomensuráveis progressos tecnológicos alcançados na idade da informática.

Com efeito, a utilização das máquinas eletrônicas no sufrágio invalida, tecnicamente, o argumento daquele jurista e de outros que pensavam igual a ele, e faziam idêntico reparo. De tal sorte a objeção se desvanece, que o bloqueio à democracia direta, pela suposta natureza das coisas, no caso, a natureza mesma do Estado moderno, que seria, de necessidade, e, portanto, inelutavelmente, um Estado de democracia representativa, já desapareceu de todo; é um anacronismo no transcurso do milênio.

Note-se, portanto, que, para o referido estudioso, a Democracia participativa constitui, em verdade, uma novidade amparada pela modernidade humana. Uma saída aos desmandos da representação política tradicional. Tal ocorre porque, como bem acentuam os já citados Santos (2003) e Avritzer (2003), em virtude das ideias acima apresentadas e combatidas com propriedade por Bonavides, a Democracia Direta, como forma de organização política, não se manifestou como poderia no século passado, em virtude da já mencionada concepção hegemônica que se formou contra tal espécie.

Os referidos estudiosos, como já dito, aprofundam a discussão acerca da suposta inevitabilidade da representação nas Democracias em larga escala, sustentando que, principalmente na segunda metade do século XX, apoiaram-se os entusiastas da representação política em dois supostos empecilhos da Democracia Direta, quais sejam: a burocratização da máquina estatal, que se manifestaria através de formas complexas de administração que não comportariam a participação de leigos; e a premissa de que a deliberação pela sociedade reunida seria impossível ante o vultoso crescimento populacional.

Todavia, vê-se nas palavras de Paulo Bonavides, bem como nos ensinamentos de Canotilho (2003) acerca da evolução tecnológica e a sua influência na organização política, que a Democracia Participativa, hoje, é muito mais uma novidade do que um aspecto histórico a ser levantado. Talvez seja a única saída possível para a crise de legitimidade institucional que permeia as organizações estatais da grande maioria dos países ocidentais, dentre eles o Brasil.

#### **1.4.2 Democracia indireta (ou representativa)**

As antigas cidades-estado, do período da democracia direta ateniense, foram se tornando cada vez mais complexas com a evolução

histórica das sociedades, dando lugar ao Estado Moderno, dotado de maior extensão territorial e de um princípio unificador. Da mesma forma, o homem dessa sociedade, que era um homem político, passa a ser um homem econômico, concentrando todos os seus interesses e esforços nessa esfera, não possuindo, assim, mais tempo suficiente para as questões relacionadas às coisas públicas da sociedade, e, por conseguinte, acabando por perder o seu interesse direto nas decisões de Estado.

Dessa forma, a representação política surgiu no âmbito da Democracia como uma saída aparentemente viável ao próprio crescimento populacional e à extensão territorial desse novo modelo de Estado. Assim, eis que surge o instituto da representação, calcado na eleição de mandatários, como forma de participação indireta do povo nas decisões de Estado, que seriam tomadas justamente por aqueles que restassem eleitos e, portanto, legitimados para o exercício de tal poder.

Importante destacar que, para alguns doutrinadores, a única forma realmente de democracia é aquela exercida diretamente por todos do povo, pois confere maior grau de legitimidade das decisões políticas, permitindo que todos participem da construção dessas decisões. Esses doutrinadores questionam o termo democracia conferido à forma de representação do povo.

Nesse sentido, Rousseau (2003) foi um dos áduos defensores da democracia direta, pois para ele a soberania é incompatível com a representação, porque é inalienável; argumentava dizendo que o povo inglês acreditava ser livre, mas só o era quando participava ativamente na escolha dos seus representantes, ou seja, no momento da eleição.

Dessa forma, a análise da democracia representativa pressupõe o estudo do Estado Liberal, muito embora alguns doutrinadores divirjam desse fato histórico, a exemplo de Bonavides, que sustenta que já existia esse modelo representativo ainda na Grécia Antiga, quando se observa a existência de decisões tomadas por órgãos colegiados – a exemplo do Conselho dos Quinhentos.

Contudo, a grande maioria dos autores afirma que realmente o princípio representativo político da sociedade passou a existir a partir da concepção do denominado Estado Moderno, mais precisamente, após o declínio do Estado Absolutista com a ascensão do Estado Liberal.

Cumprе relembrar que, nesse período, o Estado Absolutista não conseguia mais responder às demandas surgidas e às novas aspirações da classe social burguesa, que se desenvolvia de forma vertiginosa, a qual já detinha em suas mãos o poder econômico, mas almejava, também, o poder político.

Nesse momento, surgem novas ideias e questionamentos sobre as competências do governo, e quanto à forma de regulação de todos os aspectos da vida social e econômica, passando, então, o Estado, a exercer um papel de abstenção econômica e a privilegiar a liberdade individual.

Assim, nesse contexto, surge o Estado Liberal rompendo com o antigo regime, passando a proteger tanto os interesses individuais da burguesia quanto aos interesses das classes menos favorecidas, com fundamento em quatro premissas básicas: a liberdade, igualdade, segurança e o direito à propriedade privada. (WOLKMER, 2000)

Com o passar do tempo e com o desenvolvimento industrial, a classe burguesa assume de vez o poder político do Estado, instaura o sistema representativo e consolida o poderio econômico, iniciando a “aplicar na prática, somente os aspectos da ‘teoria liberal’ que mais lhe interessam, denegando a distribuição social da riqueza e excluindo o povo do acesso ao governo”. (WOLKMER, 2000, p. 117)

Contudo, o Estado Liberal não conseguiu diminuir diferenças sociais históricas, uma vez que tal premissa não fazia parte de seus objetivos, tendo sido apenas utilizado como discurso de aglutinação para a conquista do apoio popular para a revolução, legitimando assim as ações da burguesia que visava à implantação do Estado Liberal a derrota do sistema absolutista.

Nesse sentido, Mezzaroba (2003) explica que o principal objetivo do Estado Liberal era a defesa da propriedade privada, e a harmonia desse objetivo com a liberdade individual, a fim de que ambos se desenvolvessem em um ambiente pacífico e seguro. Nesse contexto, a representação política ganha força e destaque, pois é vista pela população como instrumento de aglutinação desses interesses, passando a falsa impressão de que a burguesia falava em nome dos interesses de toda a Sociedade, estabelecendo as normas que seriam válidas e aplicáveis a todos os indivíduos.

Persiste o autor, dizendo que a construção dessa nova perspectiva política desenvolveu-se a partir de um projeto liberal que não previa o exercício amplo das denominadas liberdades civis e políticas, mas apenas a liberdade individual para que o indivíduo pudesse usufruir seu direito de propriedade, sem o receio de perturbação do Estado. (MEZZAROBA, 2003)

Dessa forma, o sistema estatal Liberal se contrapõe ao Estado absoluto na medida em que estabelece que o Estado tem poderes e funções limitadas, surgindo, então, a concepção da limitação dos poderes estatais, através de um “[...] sistema sociopolítico que estivesse



apto a proteger e garantir a propriedade privada, em um ambiente pacífico e seguro” (MEZZAROBÀ, 2003, p. 48)

Nesse sentido, analisa Mezzaroba (2003, p. 48) em relação à necessidade do Estado Liberal harmonizar a liberdade individual com os interesses da esfera pública, que:

Mas, de nada adiantaria o Estado liberal garantir a liberdade ao homem, se este mesmo homem não contribuísse, de alguma forma, para a formação da vontade estatal. Surge, então, a necessidade de se estabelecer a *representação política*. Obviamente que, de início, o modelo apresentado foi o da *representação* burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa “ilusoriamente” a falar em nome de toda a Sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos.

Ou seja, nesse contexto de concepção do Estado liberal, a representação política é apresentada como um dos princípios fundamentais desse modelo estatal, pois permite a harmonização da liberdade dos indivíduos e a igualdade desses na formação da vontade pública do Estado.

Assim, a representação política, a partir da concepção do Estado liberal, tornou-se, hoje, a forma mais comum do exercício da democracia pelo povo nos sistemas políticos vigentes. Parece ser mais coerente, portanto, a descrição feita por Dahl (2001), para quem o surgimento da Democracia Representativa coincide com a necessidade de se instaurar aludido sistema no que ele chama de “larga escala”, ou seja, nos grandes países. Para o autor,

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem participar efetivamente quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários – ou seja: como os cidadãos

poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo? (DAHL, 2001, p. 106)

As preocupações acima levantadas são absolutamente legítimas e condizem com a necessidade que se manifestou para que se criasse um sistema político operacionalmente viável, e que pudesse ser aplicado nessa nova concepção do Estado moderno.

Conforme ensina Dahl (2001), não restou outro caminho à sociedade que não o da representação política, que, como bem reconhece, possui suas imperfeições, como se percebe de sua afirmação de que “A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes, e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes” (DAHL, 2001, p. 107).

Mill (1981), renomado filósofo inglês, manifesta-se no sentido de reconhecer que a utilização da representação política constitui uma forma válida para que se viabilize a Democracia em grandes agrupamentos humanos, dizendo que:

[...] o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, na proporção em que permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode desejar nada menor que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo. (MILL, 1981, p. 38)

Dessa forma, percebe-se, dos referidos autores, que a Democracia direta somente poderia existir em pequenos agrupamentos, pequenas cidades, que, por seu turno, levavam desvantagens em outros aspectos, notadamente em relação ao poderio militar. Assim, a representação política constitui, em verdade, uma saída para uma espécie de Democracia ideal, pois a forma direta de participação do povo seria impraticável nos padrões populacionais vigentes.

Sendo assim, começou a se aperfeiçoar pelo mundo afora a necessidade da representação enquanto forma de organização político-democrática, através de um sistema em que o povo passa a não mais tomar as próprias decisões sobre a formação da vontade do Estado, mas que passa a delegar o seu poder originário a representantes eleitos, que o farão em nome de toda a coletividade.

De acordo com Dahl (2001, p. 107), a eleição de representantes teve seu maior desenvolvimento “durante a Idade Média, quando os monarcas perceberam que para impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consentimento da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos não muito anônimos nas maiores cidades”. Até o século XVIII, segundo o referido autor, a única forma de gestão democrática que se conhecia era a do exercício direto do poder, através de governos populares.

Bovero (2002, p. 61), em sua “gramática” acerca da Democracia, define o sistema democrático-representativo, ao tratar especificamente do verbo “representar”, dizendo

[...] representar equivale a estar no lugar de alguém e agir por ele. Quando, na linguagem da teoria política, se fala do Estado representativo, faz-se (ou melhor, se deveria fazer) referência exclusiva a este último significado: enquanto qualquer tipo de Estado pode ser ‘representado’, no sentido simbólico, por seu chefe, entende-se por Estado representativo uma específica forma de constituição política, aquela que prevê a existência de um órgão colegiado – parlamento ou congresso ou assembléia – cujos membros ‘representam’ os cidadãos no sentido que são pelos últimos designados mediante eleições a deliberar em nome e em seu lugar sobre questões coletivas.

Cavalho (2005), ao definir o funcionamento da Democracia Representativa, afirma que a representação política decorre de uma relação de direito público em que os representantes recebem poderes específicos e responsabilidades para agir em nome de uma parcela da sociedade denominada “corpo eleitoral”, que deve possuir um procedimento eleitoral definido na norma Constitucional e demais leis para se efetivar, “tais como, eleições, sistema eleitoral, partidos políticos”.

No entanto, é importante destacar que a representação, enquanto forma democrática de governo, apenas se consolidou com o surgimento da Democracia norte-americana, assegurada na *Constitution of the United States* de 1787, a qual foi influenciada pelas ideias liberais de Locke e Montesquieu, estabelecendo um Poder Legislativo dividido em duas Casas – o Senado e a Câmara dos Deputados –, assegurando aos cidadãos a representatividade e o direito de escolha de seus legisladores.

Esse modelo, posteriormente, foi seguido por todo o restante do mundo ocidental que passou a implementar o sistema da Democracia Representativa como única forma de legitimação do poder dos gestores estatais, aperfeiçoando-se o sistema eletivo através dos partidos políticos, das campanhas de convencimento e da proteção ao voto livre e periódico.

Para Dahl (2001), é no próprio direito ao voto que se encontra toda a essência da própria Democracia - já que o referido autor não acredita na Democracia Direta como forma possível de ser implantada no modelo de Estado contemporâneo -, e defende, que a eleição dos representantes há de ser realizada de forma livre, justa e periódica:

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente. Mesmo assim, eleições livres e justas não são o bastante. Imagine eleger representantes para um período de – digamos – vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o controle final sobre o planejamento, as eleições devem ser frequentes. (DAHL, 2001, p. 109)

Assim, importa destacar que o procedimento essencial de funcionamento da Democracia Representativa, como forma legítima de eleição de mandatários, está fundada no voto popular, que deve ser soberano, e manifestado de forma livre, isento de qualquer vício. Sendo que todo o procedimento deve estar estabelecido de maneira cristalina na norma Constitucional e demais leis.

De outra forma, não sendo asseguradas tais garantias à população, será improvável a existência da democracia representativa como sistema de organização política da vontade Estatal, pois não representará a vontade popular na formação das decisões estatais.

### 1.4.3 A democracia representativa no Brasil

O sistema democrático representativo brasileiro não se enquadra nem no conceito de Democracia Direta e nem tampouco se limita à Democracia Indireta. O próprio texto constitucional hodiernamente vigente, traz de forma expressa a previsão de que o poder político poderá ser exercido nas duas formas: diretamente pelo povo, através dos mecanismos próprios de consulta popular, ou, ainda, mediante representantes, os quais obrigatoriamente devem estar vinculados a partidos políticos.

Dessa forma, vários são os estudiosos brasileiros que se posicionam pela existência de um sistema democrático misto. Nesse sentido, é, por exemplo, o entendimento de Ferreira Filho (2003, p. 95), ao lecionar que

[...] procurando temperar a hegemonia parlamentar da democracia representativa – a soberania do parlamento – que pode tornar oligárquico o regime, certas Constituições, como a suíça, procuram assegurar ao povo a possibilidade de intervenção direta na tomada das decisões políticas. Estabelecem, assim, a *democracia semidireta*, que, embora, basicamente representativa, é direta na medida em que o povo participa de modo imediato de certas decisões [...] adotou a atual Lei Fundamental institutos de democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular, a serem regulamentados em lei (art. 14).

Na mesma trilha é, ainda, o pensamento de Bastos (1995, p. 237), ao destacar que no Brasil, “os instrumentos de democracia semi-direta [...] são a tentativa de dar mais materialidade ao sistema indireto. É tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário”.

Sobre o tema, cumpre ainda observar a opinião de Silva (1996, p. 145), que defende

[...] que os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental.

Depreende-se, pois, dos ensinamentos acima destacados, que no Brasil da Constituição de 1988 existe uma convivência aparentemente efetiva entre a Democracia representativa e a Democracia direta. Trata-se de corolário lógico do que se costuma denominar Democracia semi-direta, algo perfeitamente possível segundo os estudiosos citados, tendo em vista a inexistência de qualquer incongruência considerável entre tais espécies.

As formas constitucionalmente previstas de exercício direto do poder político pelo povo, como já dito, são: o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular. Ao lado dessas, entretanto, destaca-se também o Orçamento Participativo, já implantado em algumas cidades brasileiras, sempre no âmbito municipal, e cuja previsão normativa está na combinação entre as normas constitucionais relativas aos municípios e às próprias normas municipais, que hão de prevê-lo em todo o seu funcionamento.

O Brasil representa, pelo menos em seu sistema normativo abstrato, um exemplo de convivência constitucional entre mecanismos de participação direta e indireta no poder político. Todavia, as formas constitucionalmente previstas de intervenção popular no poder público não vem sendo utilizadas como poderiam, pelo que não são enxergadas com facilidade pelos cidadãos, que sequer reclamam o exercício de tal direito.

Na data de 23 de outubro de 2005, realizou-se, após muitos anos da promulgação da Carta Política de 1988, o primeiro referendo popular acerca de uma iniciativa legiferante, consultando-se a população acerca da necessidade de se proibir o comércio de armas de fogo e de munição, tendo o povo decidido pela manutenção do comércio legalizado.

Se voltarmos no tempo, mais alguns anos, em 21 de abril de 1993, realizou-se uma consulta popular através de plebiscito, em aplicação ao contido no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988, no qual o povo pôde optar pela forma de governo (monarquia ou república) e pelo

sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tendo-se, na época, decidido pela manutenção da República Presidencialista.

Dessa forma, constata-se que, retiradas essas duas situações, no Estado Constitucional atualmente vigente não se realizou qualquer outra consulta popular, ou seja, desde a promulgação da carta política de 1988, os mecanismos nela previstos enquanto formas de participação direta do povo nas decisões de Estado, não são devidamente utilizados, permanecendo como meras previsões normativas.

Entretanto, não se pode negar que são formas constitucionalmente previstas e, portanto, perfeitamente viáveis, e que somente não estão em ampla utilização pelo descaso que os representantes eleitos guardam para com os cidadãos.

O sistema democrático brasileiro reconhece a representação política através dos partidos políticos como sendo a maneira adequada da população fazer-se representar na atuação estatal. Ou seja, pelo nosso ordenamento jurídico constitucional atualmente vigente, os partidos políticos tornaram-se peças essenciais à manutenção e funcionamento do Estado Democrático de Direitos, uma vez que não existe representação popular e nem exercício do poder estatal de forma democrática sem a presença, intermediação e participação dos partidos políticos, posto que tais agremiações são responsáveis por absorver a vontade popular da sociedade. Debater tais ações no âmbito interno da agremiação, e através dos representantes partidários junto aos poderes constituídos, e influenciar na formação da vontade coletiva do Estado com o intuito de implementar as ações clamadas por toda a sociedade.

E é justamente sobre a importância dos partidos políticos em nosso ordenamento jurídico, bem como sobre a forma de sua representação junto ao Estado, que iremos dedicar as argumentações lançadas no próximo capítulo.

## **2 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

A crise de representatividade dos Partidos Políticos está cada vez mais presente em nossa sociedade. Esse fato perpassa pela própria perda da identidade do partido na escolha dos seus representantes ao pleito eleitoral, que por vezes não possuem qualquer identificação com o pensamento do próprio Partido.

Para falar da crise de representatividade político-partidária, parte-se do pressuposto de que, no Brasil, vivencia-se uma concepção de Democracia Representativa Partidária como forma de representação do povo de maneira democrática, o qual encontra-se fragilizado em razão do enfraquecimento dos partidos políticos e a personificação dos mandatos partidários.

Em nossos dias, o Direito Eleitoral Brasileiro apresenta-se sobejamente envolvido em Legislações casualísticas, dificultando um estudo mais aprofundado dessas normas e, em virtude disso, padecem de certa compreensão. Assim, num primeiro momento, analisar-se-á a definição e a evolução histórica dos Partidos Políticos no Brasil, pois representa a forma de contextualização necessária da realidade vivenciada pela representatividade político-partidária atualmente.

Para analisar o processo de escolha dos representantes dos Partidos Políticos no pleito eleitoral e a crise de representatividade existente em nossos dias, é necessário fazer um estudo crítico sobre o Direito Partidário Brasileiro e o processo de escolha dos representantes dos partidos políticos, sob o manto do Estado Democrático de Direito, para, posteriormente entendermos a concepção desses institutos dentro da Teoria do Estado de Partidos.

### **2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL**

Conforme restou demonstrado no Capítulo anterior, para o efetivo exercício da democracia, exige-se a presença do povo, que de maneira organizada, consciente e participativa, auxilia e fiscaliza a tomada de decisões pelos seus representantes. Na medida em que o povo se organiza, agrupando pessoas com interesses, aspirações comuns ou objetivos definidos pelo grupo, os referidos movimentos passam a exercer importância fundamental para a concretização das finalidades definidas pelos respectivos grupos, bem como para a realização pessoal e social de seus membros.



No entanto, esses agrupamentos, em que pesem, exercem papel fundamental para a conscientização e disseminação da cultura da democracia. Modernamente, são insuficientes para a condução dos anseios de toda a sociedade, em face da complexidade dessas, decorrentes da própria natureza e concepção. Assim, conforme foram sendo desenvolvidas as formas e práticas democráticas de governo, os povos começaram a se organizar em associações que buscassem representar interesses comuns, mas com o objetivo de propiciar o bem de toda a sociedade, visando ao interesse coletivo. Esses instrumentos organizativos mais amplos e abrangentes, adequados ao exercício efetivo da democracia, foram denominados de partidos políticos. (BRUM, 1988).

Dessa forma, no processo de democracia, conforme salienta Brum (1988, p. 19), “a forma mais ampla e mais avançada de organização do povo é o partido político, que deve ter propostas para o conjunto todo da sociedade (e não apenas para um de seus segmentos).”

Conforme discorre Mezzaroba (2004, p. 189), “na primeira metade do século XIX, surgem as primeiras organizações político-partidárias na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França”, período que as manifestações pela concretização de governos democráticos estavam sendo amplamente difundidos, e percebe-se que democracia e partidos políticos eram instituições indissociáveis, para a construção de um governo efetivamente democrático.

Nesse período, em que o Brasil vivenciava um quadro político imperial, Mezzaroba (2004) destaca que surgiram duas formas de organização social que foram denominadas de partidos políticos – o Partido Conservador e o Partido Liberal –, os quais se articulavam e se revezavam no controle do gabinete imperial. Contudo, explica o professor, “entretanto, importa considerar que tais organizações não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se de fato, conceitualmente, como *Partidos*.” (MEZZAROBA, 2004, p. 189).

Os grandes proprietários rurais e comerciantes urbanos eram aqueles que constituíam o Partido Conservador. Já o Partido Liberal era formado pelos profissionais liberais e os demais proprietários de terras, que, constantemente, eram influenciados pelo imperador, que se utilizava do chamado Poder Moderador para manipular politicamente os partidos (MEZZAROBA, 2004).

No período do Brasil imperial, o direito à participação do povo e o direito ao voto não eram universal, mas restrito a certas classes sociais, estando sumariamente excluídos, e considerados inaptos ao

voto, os menores de vinte e um anos, os escravos/criados, os religiosos, as mulheres e aqueles que não possuíam renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, em relação ao voto das Assembleias Paroquiais e, conseqüentemente, dos demais foros de votação.

A Constituição Imperial de 1824, que trouxe algumas regras específicas sobre o Direito Eleitoral que, por sua vez, ainda era vinculado ao Direito Partidário, vez que ambos não tinham sido dissociados no entendimento dos juristas, estabeleceu-se um capítulo único para as eleições (Capítulo VI, dos artigos 90 a 97), que dispôs sobre a forma de eleições indiretas para a escolha dos representantes; disciplinou aqueles que poderiam ser considerados eleitores; estabeleceu regras concernentes àqueles que poderiam ser considerados elegíveis; e sobre o número de deputados que representariam a população da época. (CÂNDIDO, 2006).

O critério pecuniário também era utilizado para comprovar as condições de elegibilidade do candidato, sendo pré-requisito para a candidatura a representante político da sociedade que possuísse renda líquida de quatrocentos mil réis. De mais a mais, os mandatos dos deputados eram temporários e, os dos senadores, vitalícios, dentre aqueles que compunham os respectivos partidos (CÂNDIDO, 2006).

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889 deu-se início ao período Republicano, e, assim, o Brasil passou por uma fase de reestruturação de suas normas eleitorais em função da alteração política e organizacional vivenciada à época, sobrevieram daí as chamadas Constituições Republicanas.

Em relação à evolução da legislação eleitoral e partidária do Brasil, muitos autores dividem o período republicano em dois momentos distintos: o primeiro, denominado Primeira República, da Proclamação de 1889 até 1930, e o segundo período, Segunda República, o da Revolução de 1930 até os nossos dias.

Para Cândido (2004), esta divisão temporal fundamenta-se em razão de que, no período correspondente a Primeira República – de 1889 até 1930 –, a legislação eleitoral e partidária continuou esparsa, sensivelmente influenciada, ainda, pelas práticas que vigoraram no Império, embora tenham ocorrido nessa época algumas transformações sociais importantes – como, por exemplo, a libertação dos escravos, e o fim do voto censitário, passando todos os alfabetizados a ter direito ao voto, preenchidos os requisitos de idade –, já por sua vez, no período correspondente a Segunda República – de 1930 em diante –, o direito eleitoral sofreu modificações e influências de três Constituições diferentes, e passou pela codificação das regras eleitorais e partidárias,

através de um único documento que centralizava em si as vontades do Estado em matéria eleitoral básica.

No entanto, Mezzaroba (2004, p. 192), ao destacar a atuação dos chamados partidos políticos da época, destaca que:

Ação marcada por forte presença militar, a proclamação da República do Brasil, em 1889, pouca relação teve com os chamados *Partidos* da época, ainda que esta fosse uma bandeira de algumas lideranças e grupos políticos. E foi, justamente, devido a essa fragilidade do contexto político que os militares puderam destacar-se. A despeito da precariedade organizativa dos *Partidos Políticos* de então, as forças militares republicanas se constituíram como uma espécie de *Partido sui generis*: uma organização política que de fato possuía traços de caráter partidário, apesar de não se apresentar como tal. [...]

A chamada primeira República, que inicia na sua proclamação em 1889 e se estende até 1930, além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas herdadas do Império. [...].

Assim, na fase da primeira República, todas as tentativas de constituir organizações políticas que poderiam transformar-se em Partidos Políticos, que não estavam de acordo com os interesses dos detentores do Poder Político da época, eram reprimidas pelo Estado (MEZZAROBÁ, 2004).

O Código Eleitoral de 1932 possibilitou, dentre outras prerrogativas, o estabelecimento de uma democracia moderna, com a criação dos princípios de uma “democracia” entre partidos políticos, reconhecendo pela primeira vez a existência jurídica dos Partidos brasileiros, bem como estabelecia os princípios de seu funcionamento (MEZZAROBÁ, 2004).

Mezzaroba (2004) explica que, se por um lado o Código Eleitoral de 1932 reconhecia juridicamente os partidos políticos, de outro norte, dificultava a existência e funcionamento dessa organização, fragilizando, pois permitia em seus dispositivos o registro de candidaturas avulsas, ou seja, candidatos que não precisavam constar nas listas de associados dos partidos políticos, bastando apenas, para o

registro das referidas candidaturas, a manifestação de apoio de um determinado número de eleitores.

O Código Eleitoral de 1932 serviu de base legislativa para as demais disposições eleitorais supervenientes na Constituição de 1934, que teve como grande mérito instituir a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário:

[...] a Justiça Eleitoral adquire destacada seção no texto constitucional, formatando-se a organização da mesma, através do Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, juízes eleitorais e juntas eleitorais, trazendo à baila minudentes regras sobre a composição dos órgãos jurisdicionais eleitorais, recursos e competência para que o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral regule a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer, além de diversas outras competências constitucionais de relevante importância e aprimoramento do processo eleitoral e da democracia [...] Portanto, a Constituição de 1934 merece especial relevo no campo do Direito Eleitoral [...]. (RAMAYANA, 2005, p. 11).

Já, por sua vez, a Constituição do “Estado Novo”, em 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral e os partidos políticos, dispôs sobre os direitos dos eleitores, os direitos políticos e inelegibilidades. A Justiça Eleitoral, no entanto, só foi reestruturada em 28 de fevereiro de 1945, através da Lei Constitucional n. 9 e do Decreto-lei n. 7.586, datado de 28 de maio do mesmo ano.

Sobre esse período, o professor Mezzaroba (2004, p. 203) explica que:

Todos os direitos previstos pelo texto constitucional ficaram suspensos em 10 de novembro de 1937, com a outorga, por Vargas, da nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Era o *Estado Novo*. As frágeis organizações políticas da época e um Legislativo carecendo de *representatividade* não tiveram qualquer possibilidade de reação.

[...] A situação caótica foi agravada pelo fato de a Constituição dissolver sumariamente a Câmara

dos Deputados, o Senado Federal, as assembleias legislativas e as câmaras municipais.

Logo após a decretação do Estado Novo, Getúlio Vargas reafirma o seu propósito de instaurar um governo forte e centralizador. Para isso, não toleraria a formação de qualquer força política que se opusesse aos seus objetivos. De acordo com o projeto de Vargas, seu governo só se integraria a um novo regime se fosse “o reflexo da Nação organizada. Por tal, ele não deverá se tornar prisioneiro de um partido, duma classe ou duma facção, (...) a não ser ao povo brasileiro (ao qual ele deve prestar contas”.<sup>1</sup>

No texto constitucional de 1937, foram ignoradas quaisquer informações sobre os *partidos políticos*, impondo apenas limitações que inviabilizariam qualquer tentativa de constituir novas organizações político-partidárias, aumentando assim o poder do Governo Vargas (MEZZAROBIA, 2004).

No período da Quarta República (1945-1964), as pressões políticas eram grandes, e o Governo Vargas foi obrigado a regular a criação dos partidos políticos. No entanto, a referida medida legislativa foi extremamente restritiva, uma vez que impunha para o reconhecimento de um *partido*, que este tivesse representação em vários Estados. À época, as únicas organizações que detinham tais requisitos eram as que estavam ligadas às lideranças da base de sustentação e apoio do Governo Vargas. (MEZZAROBIA, 2004, p. 206)

Nesse sentido, o professor Mezzaroba explica que:

Em 28 de fevereiro de 1945, em resposta às crescentes manifestações de diferentes setores políticos e militares, o governo do *Estado Novo* decretou a Emenda Constitucional n. 9, que previu prazo de noventa dias para a regulamentação da lei que restabeleceria e organizaria as eleições para Presidente da República e para os futuros constituintes. Transcorridos os noventa dias, em 28 de maio de 1945 o Governo Vargas publica o Decreto-Lei n. 7586/1945, que passou a regular, em todo o país, a organização e o funcionamento

---

<sup>1</sup> Mezzaroba 2004, 2003 – Esta passagem encontra-se na obra Vargas, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938. V. II. p. 19. Cf. Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Ob. cit., p. 89

dos *Partidos Políticos*, o alistamento, e todo o processo eleitoral, afetando profundamente a estruturação e funcionamento dos *Partidos Políticos* a partir de 1945.

O Decreto estabelecia que a criação de *Partidos* nacionais deveria obrigatoriamente contar com o apoio de, pelo menos, dez mil eleitores, distribuídos em um mínimo de cinco Estados diferentes. [...] Por último, os *Partidos* deveriam ter necessariamente uma atuação em âmbito nacional. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 206)

Em 1964, o Brasil enfrenta um duro golpe no regime político existente: o golpe militar. O referido momento acarretou mudanças drásticas ao Direito Eleitoral e Partidário, e, por conseguinte, das organizações político-partidárias. Dentre as mudanças mais graves, foi a suspensão do regime democrático.

Como já mencionado, o Golpe Militar ocorreu em 31 de março de 1964, e foi marcado pela destituição do Presidente da República pelo então Comandante-em-Chefe das Forças Armadas sob a alegação de restaurar a ordem econômica, financeira, política e moral do país. Assim, em 09.04.1964, investidos e no exercício do Poder Constituinte, os militares editaram o Ato Institucional n. 1, notadamente com o intuito de manter a Constituição de 1946 em vigor e o Congresso Nacional funcionando, mas com as devidas limitações impostas pelo golpe militar (MOREIRA, 2002).

Neste ínterim, o Código Eleitoral de 1950, editado sob a égide da Constituição de 1946, previu que:

[...] as Juntas Especiais passaram a ser Juntas Eleitorais, com competência para apurar as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição; o eleitor tinha que requerer o alistamento, não se procedendo mais de ofício; dedicou, pela primeira vez, capítulo próprio para a propaganda partidária, restringindo ou garantindo seu exercício; deu aos juízes eleitorais competência plena em matéria criminal, ressaltando apenas a competência originária dos tribunais; extinguiu o capítulo próprio do Ministério Público e dele só dispôs de modo ocasional e assistemático; autorizou a aplicação subsidiária ou supletiva do Código de Processo

Penal, mas silenciou em relação ao Código Penal [...]. (CÂNDIDO, 2004, p. 55).

O Regime Militar editou a Lei n. 4740/65, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos. A expectativa existente à época era que essa lei pudesse provocar uma verdadeira reforma partidária, preocupada em preparar os fundamentos necessários para uma democracia autêntica, mas o que ocorreu foi justamente o oposto:

[...] Na sua essência, a Lei n. 4.740/65 – primeira *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* – não possuía qualquer compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos *Partidos* existentes. No seu conjunto, a Lei primava por estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos *Partidos* e de reduzir o número daqueles já registrados. [...] Assim, considerando os critérios da Lei n. 4749/65, pelos resultados obtidos nas eleições de 1962, somente cinco *Partidos* cumpriam o requisito dos doze deputados. Os demais *Partidos* que haviam eleito, conjuntamente, sessenta e três deputados teriam os seus registros cassados.

A *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* de 1965 destacava-se por outra inovação importante: pelo art. 50, havendo o cancelamento do registro de um *Partido*, os seus representantes permaneceriam com o *mandato*, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos; nesses casos, o referido dispositivo previa o representante não teria o seu *mandato* cassado, se comprovasse a sua insurreição à orientação partidária que motivou o cancelamento do registro. Como esse mecanismo casuísta de compensação, a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a *fidelidade partidária*. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 206).

Na Carta Constitucional de 1967, a Justiça Eleitoral manteve seu *status* constitucional. O marco de importância de tal norma foram as alterações trazidas pela Revolução de 1964, as quais culminaram com a

elaboração de duas emendas constitucionais: uma que acabava com o sigilo do voto para a eleição presidencial, e outra que revogou a inelegibilidade do Chefe do Executivo (RAMAYANA, 2005).

Nesse período, foi promulgada a Lei n. 5.682, de 21 de Julho de 1971, que estabeleceu novas regras para os partidos políticos, sendo denominada de “segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, e estabeleceu em seu texto que:

[...] O novo estatuto dos *Partidos*, como não podia deixar de ser, somente incorporou os princípios estabelecidos pelo texto constitucional de 1969. Por isso, com relação à criação e funcionamento dos *Partidos Políticos*, manteve a exigência do apoio de cinco por cento dos eleitores que votaram para a Câmara Federal no último pleito, distribuídos por sete Estados da Federação, sendo que, em cada um desses Estados, a votação teria de ser superior a sete por cento dos votos.

Como nas eleições de 1970 só participaram a ARENA e o MDB, pela nova *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* qualquer tentativa a curto prazo de outras organizações partidárias pleitearem os seus registros tornava-se totalmente inócua, pois, para o registro de novas agremiações políticas, a Lei n. 5.682/1971 determinava que fosse levado em consideração o resultado do último pleito. [...] (MEZZARROBA, 2004, p. 218)

O processo para o fim do regime militar e o surgimento da democracia popular após este período foi longo. Ainda sob a vigência da Carta de 1967, foi editada a Emenda Constitucional n. 15, de 19.11.1980, que restituiu o voto direto nas eleições para Governador de Estado e Senador da República, marcando o processo de inicialização da volta à democracia (MOREIRA, 2002). O início do retorno ao regime democrático foi representado com a edição da Emenda Constitucional n. 26, datada de 27.11.1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na atual Constituição Federal de 1988, a qual restabeleceu a democracia popular.

No texto constitucional de 1988, os Direitos Políticos encontram-



se regulados através dos artigos 14<sup>2</sup>, 15<sup>3</sup> e 16<sup>4</sup>. A Carta Magna dispôs sobre os Partidos Políticos no artigo 17<sup>5</sup>, com o intuito de manter a Justiça Eleitoral como parte integrante do Poder Judiciário. As referidas regras refletem o princípio do Estado Democrático de Direito, inserido no artigo 1<sup>o</sup> da Constituição Federal.

O mencionado texto constitucional buscou ainda garantir a inafastabilidade da democracia estabelecida na Carta de 1988, em que o povo, por meio de eleições livres e na qualidade de titular do Poder do Estado, elege seus representantes para o exercício de um mandato em seu nome e, sobretudo, na defesa de seus interesses, estabelecendo, para tanto, que os pretensos candidatos obrigatoriamente estão inscritos em um partido político, deixando claro à população quais são os seus compromissos ideológicos e os seus programas de governo.

Para tanto, a Constituição de 1988 tratou de regulamentar, de forma explícita, as disposições concernentes aos partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, estabelecendo as regras de liberdade de criação de novos partidos políticos, de fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardadas a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional, bem como a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros, ou qualquer forma de subordinação a estes,

---

<sup>2</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, [...]

<sup>3</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>4</sup> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

<sup>5</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

<sup>6</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

estabelecendo, ainda, a forma de prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (MORAES, 2005).

Assim, seguindo-se as diretrizes apontadas na Constituição de 1988, foi promulgada a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que instituiu o novo Código Eleitoral Brasileiro. Entre as principais inovações concernentes ao funcionamento dos partidos políticos, pode-se citar a abertura de conta bancária específica para a campanha e o registro dos comitês financeiros na Justiça Eleitoral, com o intuito de que tais imposições terminem com a falta de credibilidade das normas eleitorais até então existentes.

Dessa forma, pode-se afirmar que os primeiros balizamentos democráticos significativos na história brasileira, relativos aos partidos políticos, estão expressos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, garantindo que os partidos políticos possuam irrestrita disponibilidade de organização, revelando-se assim a sua autonomia, respeitados os parâmetros previstos na Legislação.

## 2.2 BREVE DEFINIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como podemos perceber, em nossa sociedade atual, os Partidos Políticos tornaram-se peças essenciais à manutenção e funcionamento do Estado Democrático de Direito, uma vez que não existe representação popular e nem exercício do poder estatal de forma democrática sem a presença, intermediação e participação dos partidos políticos, uma vez que as referidas entidades são responsáveis por captar a opinião pública e transformá-la em ações estatais concretas que devem ser aplicadas em proveito da população (GOMES, 2010).

Dessa forma, na lição de Brum (1988), os partidos políticos são constituídos de pessoas livres que se unem em torno de ideais comuns, a partir de princípios doutrinários, convicções ideológicas, e uma mesma percepção da realidade e dos desejos de transformação da sociedade. Dessa forma, os membros integrantes de um determinado partido possuem coincidência quanto a um conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, sempre levando em consideração o bem comum e o interesse coletivo.

Também, Gomes (2010, p. 79) descreve os partidos políticos como “entidades formada pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais”.

De outro norte, os partidos políticos representam a forma de expressão da vontade popular, ou seja, representa a ligação entre os anseios volitivos do povo e o exercício do poder do Estado, permitindo, assim, o exercício da democracia pela população.

Por isso, na definição de partido político não podemos esquecer a finalidade dessas agremiações, e, nesse sentido, vale expor o pensamento de Weber (1994, p. 188), que as define como “relações associativas” composta por pessoas que fazem a adesão livremente na associação, com a finalidade de propiciar aos representantes escolhidos dentre os membros da associação, a possibilidade de representá-los junto ao poder Estatal, para conquistar objetivos em prol da associação ou na persecução das finalidades apontadas pela associação.

Silva (2000, p. 344) traz a noção clássica do Partido Político, ao definir que “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

Sobre a finalidade da associação partidária, Napolini (2008, p. 101) destaca que:

O objetivo imediatamente visado, a obtenção e preservação do poder estatal, é por certo o meio indispensável tanto para realização de princípios políticos quanto para distribuição de favores pessoais. Constituindo ponto comum entre os partidos 'de princípio' e os partidos 'pessoais' ou de “patronato”, a referência à conquista do poder não pode assim deixar de compor uma definição mínima de partido político

Dessa forma, para a definição de partidos políticos necessitamos analisar os elementos constitutivos destes, sob pena de fragmentar a conceituação, ou até mesmo limitarmos a mera participação no processo eleitoral, sem melhor compreender a relação que move a união de inúmeras pessoas nessas entidades associativas.

Um dos elementos que permitem auxiliar na conceituação básica dos partidos políticos diz respeito aos princípios ideológicos básicos que compõem as concepções fundamentais e estruturantes da associação partidária, ou seja, os critérios doutrinários básicos formuladores da visão crítica ou não, adotada pelo partido, em relação ao exercício do poder Estatal e os postulados éticos balizadores da orientação comissiva partidária.

Trata-se do aspecto ideológico partidário comum, que fará congregar pessoas, que por vezes sequer se conhecem previamente, mas que possuem afinidades de comportamento e/ou pensamentos cognitivos comuns, a unir-se na constituição de um partido político, para apresentar, ao restante da sociedade e ao próprio Estado, uma proposta ideológica de ação do poder Estatal, visando a alcançar aqueles objetivos delineados como metas partidárias.

Assim, os objetivos pessoais ou coletivos que movem os participantes de um determinado partido político devem, num primeiro momento, ser coesos com os postulados ideológicos básicos e critérios éticos defendidos pela própria associação partidária, permitindo, assim, a atuação coesa do partido na persecução de seus objetivos.

Como consequência dos princípios ideológicos básicos partidários, surge outro elemento importante para a definição dos partidos políticos, descrito como as propostas programáticas do partido político, ou seja, o programa de atuação concreta do partido visando a implementar às ações para a consecução dos objetivos defendidos por esse programa. Trata-se, portanto, das metas concretas, ou seja, das ações e reivindicações que serão defendidas, debatidas e implementadas pelos membros do partido político, enquanto agentes políticos no exercício do poder Estatal, ou como representantes partidários que buscam a implementação dessas medidas por aqueles que exercem esse poder.

Diz Brum (1988), que ao pensarmos na conceituação e definição dos partidos políticos, não podemos deixar de lado os objetivos pelos quais estes foram constituídos, para, dessa forma, termos a compreensão exata da importância de tais associações para o efetivo exercício da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa, dizendo:

Os partidos políticos constituem (ou devem constituir) organizações de pessoas livres em torno de ideais comuns. A partir de princípios doutrinários e de uma idêntica interpretação da realidade, os membros de um partido político coincidem quanto a um conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, tendo em vista o bem comum, isto é, o interesse coletivo.

Canais de expressão da vontade popular, elos de ligação entre o povo e o poder, numa avenida de duas mãos, os partidos políticos são vitais para a prática democrática. A vitalidade de uma

democracia se mede pela vitalidade de seus partidos políticos. Daí a importância da estrutura de organização dos partidos políticos, desde os núcleos interioranos de base nos povoados, vilas e bairros até o Diretório Nacional, passando pelos diretórios municipais e regionais (estaduais). Da ação e dinamismo de suas células muito depende seu grau de representatividade popular e os resultados que poderão alcançar.

Cabe aos partidos políticos, também, a função de difundir idéias, conquistar consciências e arregimentar adeptos. Devem, ainda, ser verdadeiras escolas de formação de quadros, estudando e debatendo os problemas, desde os problemas locais do núcleo ou do bairro, os do município, do Estado e os nacionais, pesquisando, aprendendo, exercitando a democracia interna e gerando lideranças pela participação efetiva de seus membros. Cabe-lhes, outrossim, fazer avançar a ciência política, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e das formas de governo dos povos (BRUM, 1988, p. 19-20).

Outro elemento que compõem os partidos políticos, permitindo a sua autonomia e representatividade, consiste na igualdade de tratamento dispensada a seus membros associados, em que efetivamente todos aqueles que compõem o partido são considerados de igual importância para a persecução dos objetivos delineados pela associação partidária.

Assim, as deliberações internas dos partidos políticos são tomadas de acordo com os seus regimentos, sempre respeitando a autonomia de discussão, de debate, e de opinião de cada um de seus associados, permitindo, o exercício da democracia para a definição das metas e ações partidárias.

Vale lembrar outro elemento importante na definição dos partidos políticos, concernente à liberdade associativa dos membros do partido político, ou seja, a autonomia privada existente em cada indivíduo que busca o partido político para associar-se. Trata-se de um aspecto importante, pois permite a existência da livre manifestação do pensamento do indivíduo para a concretização dos postulados básicos que serão perseguidos pelos partidos políticos.

Essa liberdade de associação permite a existência de um processo democrático interno dos referidos partidos políticos, na construção das

propostas de ações partidárias, e na definição de metas e estratégias do próprio partido para alcançar os objetivos ideológicos partidários.

A democracia interna dos Partidos Políticos, decorrente da liberdade associativa de seus membros, representa uma forma de controle dos interesses individuais de seus associados, e ao mesmo tempo uma forma de fortalecimento da autonomia e independência do próprio Partido Político, em que a vontade, o direcionamento e as decisões praticadas pela executiva são compartilhadas entre todos os filiados.

É inegável a importância dos partidos políticos em nosso ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, uma vez que o texto constitucional de 1988 estabeleceu como obrigatório a filiação partidária para a candidatura aos pleitos eleitorais<sup>7</sup>, e, assim, coube aos partidos políticos o efetivo exercício da representatividade política no Brasil, estabelecendo a existência de uma *Democracia Representativa Partidária*.

No entanto, é importante destacar que a mera presença de uma forma de representação política em um determinado Estado não representa, por si só, a existência de uma democracia, pois o que torna um Estado democrático não é a mera participação de partidos políticos como instituições representativas da sociedade junto ao Poder Estatal, mas, sim, o comprometimento desses partidos políticos com a Democracia e com a vontade externada pela população representada, somando-se, ainda, a sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas do Estado. (MEZZAROBÀ, 2004).

Assim, quando esses objetivos partidários são relegados em razão de interesses distintos dos objetivos de constituição dessas associações partidárias, em que a vontade e os anseios da população não representam mais a primazia dos interesses dos agentes políticos representantes mandatários dos partidos políticos, eis que se encontra instaurada uma crise na representação político-partidária, e, por conseguinte, de forma indireta no próprio processo democrático, como passaremos a discorrer.

---

<sup>7</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V - a filiação partidária;

## 2.3 A CRISE NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

Nesse aspecto, há autores que sustentam que, tanto a Democracia Direta quanto a Democracia Indireta seriam apenas variantes de uma mesma espécie de organização política. Esse é o entendimento, por exemplo, defendido por Bovero (2002, p. 40), para quem

Tanto a democracia direta quanto a democracia representativa são democracias, uma vez que o direito de participação política é igualmente distribuído a todos os membros da coletividade, sem exclusões de nascimento, de gênero, de classe ou de patrimônio. A oposição entre a democracia direta e a representativa concerne à distinta estrutura do processo decisório político [...]

A visão manifestada pelo citado autor afigura-se bastante coerente, sendo calcada num desenvolvimento teórico que perdura já há bastante tempo. Todavia, o que se enxerga na realidade política hodiernamente vigente é uma verdadeira distorção do paradigma aparentemente perfeito de que tanto o exercício direto do poder quanto a representação política seriam formas válidas e eficazes de organização político-democrática.

No Brasil, por exemplo, desde a derrocada do nada saudoso regime militar, aí incluída a promulgação da carta constitucional em vigor, o que se percebe na Democracia Representativa que se instaurou - destaque-se que aqui se está tratando da Democracia enquanto sistema político, e não em relação às liberdades democráticas garantidas aos indivíduos, bem avançadas em relação ao passado – é que pouco ou quase nada mudou.

É bem verdade que o povo tem o poder de eleger os membros componentes do Parlamento e os Chefes do Poder Executivo nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios), num claro exercício de soberania, garantido através de um voto “livre, secreto, universal e periódico”. Comparando-se isso a outros períodos da história brasileira, evidentemente se percebe uma considerável evolução democrática. Entretanto, o que se enxerga no cenário político nacional é que cada vez menos os representantes eleitos pelo povo exercem legitimamente o mandato no qual foram investidos, posto que não guardam qualquer compromisso para com os seus eleitores, advogando, muitas vezes, interesses meramente privados e até mesmo nocivos à própria coletividade.

Resta, assim, deslegitimado o próprio poder constituído. Ou seja, os representantes do povo, cujos interesses não coincidem com os de seus eleitores, ostentam em seus mandatos um vício insanável, verdadeiro impeditivo da permanência desses no exercício do poder, qual seja, a ausência completa e absoluta da legitimidade política necessária a tal função.

Bonavides (1996, p. 29) apresenta um panorama perfeito da realidade política vigente, discorrendo que:

[...] as instituições representativas padecem em todo o País uma erosão de legitimidade como jamais aconteceu em época alguma da nossa História, ficando, assim, a cláusula constitucional da soberania popular reduzida a um mero simulacro de mandamento, sem correspondência com a realidade e a combinação dos interesses que se confrontam e se impõem na região decisória onde se formulam as regras de exercício efetivo do poder

Trata-se aqui da legitimidade em sua essência, considerada de *per si*. Não se pretende, ao contrário do que fazem as maiorias dos estudos jurídicos, resumir a legitimidade a uma mera legalidade, totalmente despolitizada e não condizente com o real significado do termo. Esse reducionismo que reveste o conceito da legitimidade representativa é, por sinal, um dos mais sérios males de que vem padecendo a Democracia Representativa.

Bonavides (2003, p.17), em um estudo aprofundado desta matéria, produziu um “[...] amplo esclarecimento com respeito à despolitização da legitimidade [...] fenômeno bem ao gosto dos neoliberais e de sua doutrina de senhorio absoluto, por via oblíqua, dos interesses sociais e da teleologia do poder [...]”. Segundo o autor, o defeito do sistema democrático-representativo hoje vigente, mormente no que diz respeito ao Estado brasileiro, encontra seu maior obstáculo justamente nessa “despolitização de legitimidade”, corporificada na falta de compromisso entre o candidato eleito e os seus eleitores, posto que

[...] a legitimidade tem-se apresentado, de último, nas reflexões jurídicas sobre a matéria, despolitizada, neutralizada e subsumida, por uma suposta evidência de sua identidade conceitual e axiológica com a legalidade, enquanto expressão



formal e acabada do triunfo das ideologias liberais. (BONAVIDES, 2003, p. 17)

Prossegue, ainda, o referido autor:

[...] a legitimidade formal, despolitizada, posta em bases procedimentais, desmembrada de seus conteúdos valorativos, se encaixa bem nos desígnios subjacentes aos interesses neoliberais [...] A chave do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. (BONAVIDES, 2003, p. 34)

Para Bonavides (2003), a legitimidade política vem sendo abandonada e substituída por um singelo critério formal, calcado numa legalidade positiva, pela qual o cidadão eleito é o irrefutável representante de seu eleitor, desconsiderados quaisquer outros critérios políticos de análise. Daí decorre a catastrófica realidade vigente, materializada na corrupção desenfreada dos representantes políticos.

Nesse sentido, vale destacar o pensamento de Alain Touraine (1996, p. 82), numa visão bastante pessimista da corrupção:

O que se passa quando os atores políticos não estão submetidos às demandas dos atores sociais e, portanto, perdem sua representatividade? Assim, desequilibrados, podem pender do lado do Estado e destruir a primeira condição de existência da democracia, ou seja, a limitação do poder. Mas se essa situação não se produzir a sociedade política pode se libertar dos elos estabelecidos com a sociedade civil e, ao mesmo tempo, com o Estado e ter como único objetivo o aumento de seu próprio poder.

Como mencionado anteriormente, o instituto da representação política surge no cenário do Estado Moderno como um instrumento revolucionário de alteração do sistema político, tendo como objetivo o fortalecimento e a defesa dos interesses individuais da burguesia e das classes menos abastadas. Contudo, após a tomada do poder político, a burguesia que também já possuía o controle do poder econômico, passa

“a aplicar na prática, somente os aspectos da teoria liberal que mais lhe interessam, denegando a distribuição social da riqueza e excluindo o povo do acesso ao governo”. (WOLKMER, 2000, p. 117)

Esse cenário de crise na representação política, prometido e planejado pela burguesia, e implantado com o apoio popular das classes menos favorecidas, com promessas de profundas modificações dos problemas sociais, acabou sendo influenciada com o passar dos anos, e revelando sua verdadeira face, comprometida apenas com interesses individuais ou de determinados grupos, não possuindo mais legitimidade de representação daquela massa populacional que aguardava por modificações dos paradigmas das políticas públicas do Estado.

Nesse contexto, vale citar os ensinamentos do professor Antonio Wolkmer sobre a crise da representatividade política:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressada pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca. [...] (WOLKMER, 2001, p. 87)

O cenário social atual permite a personificação das candidaturas, uma vez que tamanho desequilíbrio econômico e social possibilita a ascensão política de agentes que com discursos repetitivos utilizam-se de destaque social e econômico, para ingressar na “vida pública” sem qualquer compromisso com as necessidades e anseios da população, ou com as ideologias e premissas dos partidos políticos que representam, mas, principalmente, com discursos e práticas políticas que visam à manutenção do sistema vigente.

Ou seja, pela lógica do sistema de representação política, aqueles agentes políticos que no exercício da função pública de seus mandatos representativos não pautassem sua atuação de acordo com os interesses externados pela população que os elegeu, restariam substituídos no pleito seguinte, uma vez que não conseguiriam mais o número suficiente de votos para serem reconduzidos ao cargo, ou até mesmo para exercer

outro mandato, como uma forma de punição daqueles que não foram representados, quando do exercício do mandato representativo junto ao Estado.

No entanto, o que ocorre hodiernamente em tais situações representa justamente o inverso, posto que a população em razão da ausência de identificação com os seus representantes, bem como aliado ao desinteresse generalizado pelas questões políticos partidárias, desconhece a atuação de seu representante no exercício do mandato, e, assim, acabam reconduzindo novamente os mesmos agentes políticos para o exercício de novo mandato.

Dessa forma, percebe-se que esse afastamento cada vez maior da população dos assuntos relacionados à atuação política dos agentes representativos junto ao Estado ocorre de forma subliminar e intencional, pois, assim possibilita que aquele que deveria representar os interesses externados pela população, possa exercer o seu mandato de forma livre, descompromissada, e sem qualquer fiscalização de suas ações por parte daqueles que o elegeram. Tanto é verdade que uma das maiores atuações indiretas desses mandatários reside no controle e manipulação das informações que serão levadas a público, pois reside o receio da conscientização da população em relação as suas ações no exercício do mandato.

E essa realidade se agiganta ainda mais, se analisarmos a atuação dentro dos partidos políticos, através da personificação dos mandatos, em que se busca candidatos que possam vencer o pleito eleitoral, com o único propósito de sagrar-se vencedor das eleições, independentemente da ideologia pregada pelo candidato, de sua identificação com os objetivos partidários, de seus compromissos com os preceitos do partido político, ou com os seus associados, desprezando-se, assim, todos os princípios que nortearam a constituição do próprio partido, e afastando qualquer forma democrática de representação político-partidária.

E esse fenômeno do desvirtuamento dos partidos políticos tem sido percebido diuturnamente no cotidiano de tais instituições, merecendo destaque as digressões lançadas por Campilongo (1997, p. 96), que menciona que as agremiações partidárias não têm conseguido captar adequadamente os anseios da sociedade e transformá-los em atuações políticas de representação junto ao Estado, uma vez que sequer é perceptível a identificação ideológica do programa partidário pelo eleitor, em face da semelhança de atuação de quando estão no governo.

Nesse sentido, destaca o autor ao mencionar sobre a crise vivenciada pelos partidos políticos, em relação à representação partidária:

[...] vai se revelando pouco habilitada para o exercício das funções de integração social, de produção de identidades coletivas e de socialização política. [...] os partidos não se constituem mais no único nem no principal leito institucional onde deságuam as reivindicações populares [...]. Portanto, a crise dos partidos diz respeito à relação destes com a sociedade. Reflete sua incapacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas. (CAMPILONGO, 1997, p. 96-7)

Contudo, as dificuldades apontadas no processo de representação política não são características exclusivas de nossa sociedade contemporânea, uma vez que já foi objeto de várias críticas lançadas inclusive por alguns teóricos clássicos, como Jean-Jacques Rousseau que se manifestava claramente a favor da democracia direta como sendo a única forma efetiva do indivíduo participar da formação da vontade política do Estado, por visualizar no sistema de representação uma fraude em que existe uma profunda restrição à liberdade do indivíduo, alienando a soberania da vontade manifestada pelo “corpo social”.

Nesse sentido, defendia Rousseau o respeito a uma soberania eminentemente popular, que não pode ser afastada, minimizada ou restringida, uma vez que esse poder é intrínseco a todos os cidadãos membros da sociedade, os quais deliberam democraticamente para a formação da vontade geral, que vai pautar a atuação política do Estado Moderno. O referido posicionamento resta evidenciado em sua obra, quando menciona:

[...] só a vontade geral pode dirigir a força do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum [...] Digo, portanto, que não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade. [...] A soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é uma forma de soberania e faz a lei. No segundo, não é mais que uma vontade

particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto. (ROUSSEAU, 2003, p. 39-40)

Dessa forma, Rousseau destacava a importância da participação direta e indispensável de todo o “corpo social” na formação da vontade geral refletida na atuação política do Estado, uma vez que cumpria ao Estado o respeito à soberania da participação popular, sendo este um direito personalíssimo dos cidadãos integrantes da sociedade, e, portanto, tratava-se de um direito político indelegável, não sendo possível de representação. No entanto, reconhecia a possibilidade da aplicação dessa vontade geral refletida na atuação do Estado, por representantes escolhidos simplesmente para a execução das diretrizes apontadas pelo “corpo social”, os quais ficariam limitados pela vontade geral.

Assim, segundo o ponto de vista defendido por Rousseau, o sistema de representação escolhidos pelos indivíduos integrantes da sociedade seria até admissível na atuação política do Estado, mas tão somente para a execução das diretrizes apontadas pela vontade manifestada democraticamente e de forma direta pelo “corpo social”, mas jamais, como representantes na formação dessa vontade geral, representando-se, assim, o verdadeiro espírito da democracia na atuação política do Estado.

Dessa forma, Rousseau faz uma dura crítica ao sistema de representação política, pois, no seu entender, esse modelo não permite a efetiva participação dos indivíduos integrantes da sociedade na formação da vontade coletiva que vai refletir a atuação do Estado. Pelo contrário, acaba restringindo profundamente a liberdade individual dos cidadãos que ficam restritos à escolha dos representantes, sem qualquer participação política efetiva na atuação do Estado.

Portanto, em razão de algumas práticas políticas partidárias atuais, e da notória dissimulação do instituto da representação político, vivenciamos, hodiernamente, uma profunda crise no processo democrático de representação político-partidária, que tem gerado inúmeras consequências sociais, pois a grande maioria da população não se identifica mais com as ações e objetivos alardeados pelos partidos políticos, bem como com os agentes políticos que estão no exercício do mandato público.

Como consequência imediata dessa crise, muitas pessoas estão perdendo a esperança da possibilidade de mudança social através do modelo de representação político atualmente vigente, e conclamam a necessidade urgente de uma profunda reforma no sistema eleitoral e na

concepção do próprio sistema partidário, sob pena de comprometer a própria existência da democracia.

De outro lado, os próprios partidos políticos encontram-se “engessados” pelo sistema, já que não conseguem cumprir com seus programas de governo propostos, em face da infidelidade ideológica e programática dos parlamentares mandatários, os quais acabam relegados a meras promessas eleitorais, uma vez que inexistem mecanismos legais que vinculem o agente político que se encontra no exercício do mandato eletivo aos projetos, programas e premissas desenvolvidos e alardeados pelo seu partido político, resultando na descrença popular em relação à importância da participação democrática intrapartidária e na construção de uma proposta programática e ideológica da organização política.

### **3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA**

Um Estado de Direito se define, sobretudo, pela efetividade e eficácia de seus princípios constitucionais, alicerçados pelo instituto da Democracia, que impõe aos cidadãos um compromisso com os valores e crenças extraídos da vontade e sabedoria da sociedade, e que garante a liberdade aos cidadãos frente àqueles que exercem o poder governamental, e que, por vezes, são desprovidos de representação e legitimidade.

Em uma conjuntura de desprestígio da política pela população e da falta de identificação, representatividade e legitimidade dos agentes políticos que exercem mandatos junto ao Poder Legislativo e Executivo, percebe-se um grande clamor da sociedade pela urgente reforma política eleitoral, com o objetivo da defesa do princípio da fidelidade partidária e do mandato pertencente ao partido político pela via do qual o agente político foi conduzido à função pública, como forma de possibilitar a identificação ideológica e o comprometimento programático daquele que se propõe ao exercício do mandato.

Assim, o presente capítulo visa advertir sobre a possibilidade da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária, como forma de garantir a legitimidade da representação partidária e do respeito ao princípio democrático que conduziu a vontade da sociedade na solução do pleito eleitoral.

Nesse sentido, a teoria advogada busca sustentar que somente com o respeito e a implementação efetiva do princípio constitucional da fidelidade partidária, em que os Partidos Políticos serão os detentores do direito ao mandato partidário, é que teremos a garantia do início do processo de repolitização da sociedade, e, por conseguinte, o asseguramento da democracia como mecanismo capaz de refletir na forma de atuação do Estado a vontade geral clamada pelos indivíduos integrante da sociedade.

#### **3.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONCEPÇÃO DO ESTADO DE PARTIDOS**

Como mencionado, na Grécia Antiga os indivíduos livres buscavam se organizar em agrupamentos favoráveis ou contrários a determinadas decisões ou personalidades, os quais surgiam de maneira natural, com o objetivo de delegar poderes a um representante para defender os posicionamentos e interesses do grupo. Contudo, os

referidos agrupamentos eram considerados facções, não podendo ser reconhecidos como Partidos, uma vez que lhes faltavam uma estrutura organizacional com princípios programáticos duradouros e difusos (MEZZAROBÀ, 2004).

Conforme destaca Mezzaroba (2004), no período da Idade Média, qualquer forma de organização dos indivíduos encontrava obstáculos no modelo de sociedade feudal da época, que se fundava na transferência do poder de forma hereditária, e as tarefas administrativas, do sistema político da época, eram exercidas por um número reduzido de pessoas. Assim, apenas os senhores feudais e os integrantes do clero acabavam exercendo alguma forma de influência na tomada de decisões políticas por parte do Monarca.

Já no final do período Medieval até a formação dos Estados constitucionais da Europa (Séculos XIII e XIX), destaca o professor Mezzaroba (2004, p. 88), alguns temas começam a ser debatidos de forma paulatina em determinados espaços nos salões e nas cortes, surgindo uma nova mentalidade coletiva, que buscava elevar os súditos à condição de cidadãos, detentores de direitos inalienáveis frente ao soberano, passando as decisões administrativas a ser adotadas com base no “conteúdo da lei” e não mais pelo “livre-arbítrio” do soberano. Dessa forma, os primeiros agrupamentos surgem como forma de autodefesa de seus interesses e de seus membros, em face da conscientização de que juntos teriam maior força de reivindicação frente ao Soberano.

Nesse sentido, o professor citado explica, com base na Teoria dos Partidos, o surgimento das primeiras organizações políticas, levando em consideração dois processos teóricos paralelos: internamente e externamente ao surgimento do Parlamento, explicando:

Para a primeira perspectiva teórica – a teoria interna – os primeiros agrupamentos surgiram pelo fracionamento político do Parlamento passando em seguida estes novos grupos a articular o apoio de segmentos sociais a serem representados por eles. Neste caso o nascimento dos *Partidos* estaria ligado ao surgimento de grupos parlamentares e de comitês eleitorais. À medida que o Parlamento foi conquistando novas prerrogativas, os parlamentares pressentiram a necessidade de se agruparem, através das afinidades de pensamento, a fim de atuarem em comum acordo. Com a extensão do sufrágio popular, sentiu-se a necessidade de enquadrar este



novo segmento em comitês eleitorais, como forma de divulgar os representantes e canalizar os votos. Enquanto os agrupamentos parlamentares organizam as suas atividades e propostas, os comitês eleitorais ficam encarregados de reunir o apoio popular. Para a teoria interna, da articulação entre os grupos parlamentares e os comitês eleitorais é que nasceria o *Partido*.

Para a teoria externa, o nascimento do *Partido* não está condicionado à existência do Parlamento, podendo vir a constituir-se, em alguns casos, antes do próprio Parlamento, como também para reivindicá-lo ou para propor a sua criação. A existência do *Partido* não estaria relacionada com a do Parlamento, mas com a organização social e, fundamentalmente, com a vontade dos indivíduos que desejam participar das decisões políticas. O *Partido* se apresenta “como uma forma de agregação ideológica para defender uma condição humana, para remover determinadas circunstâncias históricas que a deformam, não apenas como uma forma de agregação ideológica”. Ou seja, o *Partido* representa o embrião de nova estrutura estatal, “a primeira célula na qual se resumem os germes da vontade coletiva que tendem a se tornar universais”. Para a teoria externa, o significado histórico e teórico do nascimento dos *Partidos* não pode ficar restrito à análise dos comitês eleitorais ingleses ou dos clubes surgidos na Revolução Francesa, já que em determinado casos, como visto, podem anteceder a criação de Parlamentos, como também eles podem ser constituídos para exigir a institucionalização de órgãos representativos. (MEZZARROBA, 2004, p. 89-90)

De qualquer modo, o surgimento dos partidos políticos como forma de organização e representação social, em qualquer sistema político mundial, representa uma ruptura com os sistemas políticos do passado, já que a sua presença como forma de organização social institucionalizada de forma livre, demonstra que a sociedade se mobilizou em relação ao Estado, modificando, assim, a forma de organização política até então existente. Nesse sentido, os “*Partidos* aparecem, então, como instrumentos mediadores entre a Sociedade e o

Estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas”. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 90).

Assim, a partir da metade final do século XIX, os partidos políticos aparecem como forma de organização política da Sociedade, com o objetivo de adequar, organizar e orientar a atuação política do Estado em relação aos anseios perseguidos pela sociedade, e dessa forma, passaram a exercer o papel de representantes da vontade popular na formação da vontade política do Estado.

No entendimento de Kelsen (2000), para que a representação atinja o seu objetivo e a sua finalidade, esta deve ser exercida através dos partidos políticos, os quais são formadores da vontade do Estado, e assim, possibilitam uma via de acesso aos cidadãos para ingressarem no aparato estatal a fim de implementar os objetivos partidários. Dessa forma, para o autor, a democracia representativa é impensável sem a existência dos partidos políticos, pois o indivíduo de maneira isolada não possui existência política, uma vez que é incapaz de influenciar de forma real e concreta a vontade do Estado.

Assim, cabe aos indivíduos se unirem de acordo com suas afinidades de pensamentos políticos, “com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos” (KELSEN, 2000, p. 40).

Portanto, para que um partido político exista, é necessário a representação de um determinado grupo social, com princípio de organização próprio e com ideias e princípios inspiradores da ação do partido, que devem organizar-se com o intuito de participar do poder decisório estatal, possibilitando a consecução dos seus objetivos na formação da vontade e das ações políticas do Estado.

Linerá (2000) destaca que a garantia da participação dos cidadãos em determinados aspectos da organização estatal representa um procedimento que permite demonstrar o pluralismo existente na sociedade e constitui o efetivo exercício do poder soberano. Diz Linerá (2000, p. 28):

[...] Sin el reconocimiento y tutela de laparticipación no hay democracia porque aquélla es su fundamento funcional. Participación y conformación del status político representan las garantías constitutivas del orden democrático.

Dessa forma, os partidos políticos constituem-se nos instrumentos mais adequados para transformar a estrutura política existente, na qual os partidos servem como instrumentos mediadores entre a vontade política da sociedade e a vontade política do Estado. Ou seja, como bem destacou Kelsen (2000), a representação política da sociedade na democracia depende da existência de partidos políticos, pois são esses que estabelecem a comunicação entre a vontade da sociedade civil e as ações políticas desenvolvidas pelo Estado.

Como podemos observar, historicamente, a sociedade vivenciou inúmeros modelos democráticos de representação política, desde a Democracia Ateniense até a ideia da Democracia de Partidos. Contudo, inegavelmente, em um espaço político de massa, a representação política exercida através dos partidos recebe significativa importância em nossa sociedade contemporânea, pois possibilita o efetivo exercício da democracia, em que todos os segmentos da sociedade podem ter suas vontades sendo manifestadas dentro dos próprios partidos políticos que possuem maior afinidade de pensamento, e refletidas, quando da atuação desses partidos na formação da vontade do Estado.

Importante relembrar os ensinamentos de Mezzaroba (2004), quando menciona as fases evolutivas da Democracia, que para efeitos didáticos são classificadas em:

- a) *Democracia Direta* – caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o Povo e o exercício do Poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente; b) *Democracia Representativa* – quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de *representação política* que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de *representação*; c) *Democracia Representativa Partidária* – em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos *Partidos Políticos*. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e d) *Democracia de*

*Partidos (ou Estado de Partidos)* – neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os *Partidos* também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao *mandato partidário*, ou seja, à vontade única e exclusiva do *Partido*, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Dessa forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de *representação* “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao *Partido* como organização, e não aos candidatos apresentados por ele. (MEZZAROBIA, 2004, p. 154-5)

Nesse contexto, a chamada democracia de partidos fundamenta a construção de “uma dinâmica nova de funcionamento do Estado, apresentado-se como modelo alternativo ao da *representação política liberal* [...]”, uma vez que as fragilidades do sistema, até então vigente, desencadearam o processo de crise da representação política, formando assim, “[...] o pano de fundo para o desenvolvimento da compreensão democrático-partidária do Estado, uma vez que o modelo de *representação liberal* demonstrou sua incapacidade em garantir a efetiva *representação*.” (MEZZAROBIA, 2004, p. 157)

Dessa forma, a democracia partidária representa a última etapa do processo de reconhecimento jurídico dos partidos políticos, a partir do momento em que se reconhece que os partidos colaboram na formação de um novo modelo de organização política democrática, em que a representação, junto ao Estado, passa a ser da vontade coletiva manifestada nas diretrizes e orientações partidárias.

Segundo Mezzaroba (2004), a Teoria do Estado de Partidos representa um novo paradigma de organização política, que possui, como principal objetivo, estabelecer um sistema de organização político que permita efetivamente a representação da vontade da sociedade, em que a “vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos *Partidos Políticos*, ficando o órgão de *representação*, no caso o Legislativo, relegado a segundo plano”. Assim, de acordo com essa teoria, “o centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do

Parlamento para o interior dos *Partidos Políticos*.” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 157)

Nessa perspectiva, as decisões emanadas do Estado seriam previamente definidas pelos próprios partidos políticos, consultando as suas bases de apoio internas, como “consequência da ação e da vontade dos Partidos Políticos enquanto sujeito coletivo [...]”, ou seja, “a vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos *Partidos*”. Dessa forma, “as organizações partidárias seriam transformadas [...] em catalisadoras das políticas públicas”. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 157).

Conforme destaca Mezzaroba (2004), a premissa fundamental da Teoria da identidade partidária, com seus pressupostos ideológicos, seus princípios e metas para a transformação da sociedade devem ser bem definidos, mas sempre lastreados com os preceitos da “Democracia” e da “disciplina intrapartidária”.

Destaca, Mezzaroba (2004), que o processo de representação política deve simbolizar a demonstração de confiança e credibilidade depositados pelo representado na organização política partidária, profundamente reconhecida e identificada pelas suas linhas claras ideológicas e pelos seus programas de transformação social, e assim, as eleições deixam a dualidade – representante e representado – para uma discussão coletiva e articulada com os partidos políticos, garantidores do sistema democrático.

Dessa construção teórica de democracia de partidos, como consequência lógica, emerge o fortalecimento da democracia interna dos partidos, permitindo de forma ampla a discussão das metas, premissas e objetivos que serão perseguidos pelos agentes políticos da organização partidária no exercício do mandato, os quais estarão obrigatoriamente subordinados à vontade do próprio partido como co-participes da persecução dos objetivos ideológicos previamente definidos no processo de democracia intrapartidário.

Como já referendado, o alemão Hans Kelsen foi um dos grandes defensores e incentivadores do reconhecimento constitucional dos partidos políticos, como destaca Mezzaroba (2004), que discorre no sentido de que a teoria defendida por Kelsen sustenta que “o Estado que consolida o reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos* é um *Estado de Partidos* e como tal deve ser o objetivo maior de qualquer Estado verdadeiramente democrático”, do contrário, caso “[...] não houvesse o reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos*, na prática o que estaria ocorrendo seria, [...] uma obstrução da Democracia [...]”. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 168-72)

Ou seja, o processo democrático, implementado na concepção de Estado no século XX, se sustenta, fundamentalmente, na existência e reconhecimento das organizações partidárias, uma vez que estas possuem como premissa básica e unânime a defesa e o fortalecimento dos princípios democráticos. Tais organizações são imprescindíveis para que os cidadãos possam influenciar na construção da vontade coletiva do Estado. (MEZZAROBÀ, 2004)

Contudo, para Mezzaroba (2004), o grande doutrinador que conseguiu melhor sistematizar a Teoria do Estado de Partidos foi Gerhard Leibholz, a partir de 1929, em que analisa as fragilidades “do modelo de representação política do Estado Representativo Liberal”, e que esse modelo não se harmoniza com os princípios apregoados na concepção da existência dos Partidos Políticos, posto que o Estado, no século XX, com o reconhecimento constitucional da importância das organizações políticas partidárias, passa a reger-se através de um novo modelo de gestão política, o denominado “*Estado de Partidos*”. (MEZZAROBÀ, 2004).

No entanto, para o reconhecimento da existência desse novo modelo de gestão política representativa do Estado, é imprescindível que as organizações partidárias já possuam o reconhecimento constitucional de sua existência e importância como forma de garantia democrática de representação política da sociedade, assegurando a sua autonomia de funcionamento, permitindo, assim, a construção de uma identidade ideológica e o conjunto de premissas básicas programáticas que serão defendidas pela organização quando do exercício do poder governamental, e no exercício da influência da construção da vontade Estatal. Do reconhecimento do constitucional do Estado desses pressupostos básicos, que garantem esse novo modelo de representação política, é que emerge a denominada “democracia de partidos” (MEZZAROBÀ, 2004)

Segundo Leibholz (1980), as organizações partidárias correspondem a forma representativa que os cidadãos possuem para expressar as suas vontades individuais, seus pensamentos, suas ideologias em relação ao modelo de gestão do Estado, de uma maneira organizada dentro do partido, escolhido livremente de acordo com suas convicções políticas, que possibilita externar a sua visão em relação à construção da vontade política do Estado. E mais, que efetivamente é capaz de influenciar a gestão política do Estado, a partir do engajamento dessas opiniões a proposta defendida pelo próprio partido frente ao Estado.

Para Lima Júnior (1997), um dos objetivos dos partidos políticos é possuir programas gerais com objetivos sociais que permitem a sociedade perceber as características que lhes individualizam, suas peculiaridades e suas propostas de ação governamental, pois assim, poderão escolher livremente aqueles que melhor lhes representam.

Somente os partidos políticos são capazes de inserir a vontade popular manifestada pelos seus cidadãos, nas decisões políticas emanadas pelo Estado, e, assim, permitir que a sociedade efetivamente participe do processo democrático de construção da gestão pública estatal.

No modelo político do “*Estado de Partidos*, as organizações partidárias deslocam o centro das decisões políticas. As discussões começam no interior da Sociedade para então se manifestar no interior dos *Partidos Políticos* e através deles perante o Parlamento”, Dessa forma, cumpre “[...] aos *Partidos* a tarefa de organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros”. (MEZZARROBA, 2004, p. 179-80).

Assim, diversamente do sistema de representação liberal, em que “[...] o *mandato* é virtual (ou *representativo*) devido à pretensão do representante em reproduzir de forma indistinta, na esfera do Legislativo ou do Executivo, os interesses de todos os eleitores”, na concepção do modelo de representação política da democracia de partidos, o agente político que se encontra no exercício do mandato “[...] perde tal *status* representativo e passa a ser órgão de *representação* vinculado às determinações partidárias. O *mandato* do representante no modelo de *representação política* em tela passa a ser do *Partido Político*, por isso recebe a designação de *mandato partidário* ou *mandato comissionado*”. (MEZZARROBA, 2004, p. 180).

Tal posicionamento é defendido, também, por Nadales (1994, p. 35), que diz:

La efectividad de una teoría material del mandato de partido, que sobrepondría a la reiterada vigencia formal del mandato representativo constitucionalmente reconocido, coloca pues a estas organizaciones sociales intermedias en una posición estratégica de protagonismo activo dentro del proceso de la representación, siendo por tanto los instrumentos que aseguran el paradigma mecanicista de la racionalidad instrumental en las relaciones entre sociedad y

Estado, asumiendo a la vez una función creativa de los propios contenidos de la representación.

Contudo, é importante destacar, que “[...] não se trata propriamente de *mandato imperativo*, no qual os representantes detêm o monopólio de revogação dos *mandatos*”, mas, sim, de mandato “[...] *comissionado* pelo vínculo direto com o *Partido* ao qual ficam sujeitos os representantes”, sendo que na ocorrência do desvirtuamento das orientações repassadas pela organização partidária, caberia a decisão ao partido, de forma democrática, sobre a revogação ou não do mandato, condicionando as ações do agente político no exercício da função pública, as diretrizes emanadas pelo partido político. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 180).

No entanto, o referido modelo de mandato partidário somente seria possível de ser implementado na concepção do “*Estado de Partidos*”, caso o ordenamento jurídico reconheça a existência e a implementação do pressuposto fundamental representado no instituto da “fidelidade partidária”. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 180).

A fidelidade partidária é requisito primordial para a existência da democracia de partidos, uma vez que os mandatários dos partidos passam a realizar as discussões democraticamente sobre os assuntos de interesse do Estado dentro da organização partidária, restando a cargo do próprio partido a deliberação final que vai conduzir a forma de ação desse mandatário quando do exercício das funções junto aos Poderes constituídos do Estado, transformando-se em efetivos “porta-vozes” das deliberações do partido político. (MEZZAROBÀ, 2004)

Dessa forma, cada partido participará junto aos Poderes estatais com suas decisões previamente definidas, de acordo com os seus princípios, valores e ideologias defendidas sobre a temática, restando aos mandatários a atribuição de harmonizar essas diferentes opiniões externadas originalmente pelos seus respectivos partidos políticos, e transformá-las em ações Estatais. (MEZZAROBÀ, 2004)

Importante destacar que, mesmo na concepção da democracia partidária, o representante mandatário dos partidos possui autonomia para junto aos seus pares, para expor suas opiniões de acordo com seus próprios valores e pensamentos, auxiliando na formulação da argumentação necessária para a definição da melhor diretriz que será apontada pelo partido político.

A democracia exercida no interior das organizações partidárias, apresenta-se “[...] como importante mecanismo de combate aos interesses pessoais ou corporativistas no interior do *Partido* [...]”,



permitindo-se a formação da vontade livre e consciente do próprio partido político, com a participação de todos os seus membros interessados, fazendo com que os órgãos diretivos observem, compulsoriamente, as deliberações decorrentes das “convenções e assembleias partidárias”. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 182).

Portanto, para a efetivação da democracia representativa de partidos, ou na concepção da democracia de partidos, segundo a Teoria de Estado de Partidos, somente será possível garantir a efetiva participação da vontade popular, se efetivamente houver o respeito ao pressuposto básico da fidelidade partidária, do contrário, os partidos políticos perdem a sua razão de existir, pois passa-se a personificação do mandato eletivo na figura do próprio candidato, independentemente da existência de qualquer identidade ideológica, compromisso com programa partidário ou com as ações prometidas quando da campanha eleitoral. Ou seja, o êxito do instituto do mandato partidário depende, obrigatoriamente, do atendimento ao princípio da fidelidade partidária.

Dessa forma, assegurar a existência e aplicação do princípio da fidelidade partidária como pressuposto básico para a representação política da população, é assegurar a existência da própria democracia e dos partidos políticos.

### 3.2 A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal de 1988 reconheceu nos partidos políticos o princípio da autonomia partidária<sup>8</sup>, permitindo aos partidos a definição de suas estruturas internas, forma de organização e de funcionamento,

---

<sup>8</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

estabelecendo que compete aos seus estatutos estabelecer as regras em relação à fidelidade e disciplina partidária, ou seja, permitiu expressamente aos partidos políticos o direito de autoregular matérias tidas como *interna coporis*.

Dessa forma, com o advento da Constituição Federal de 1988, em que fora garantido o princípio da autonomia partidária para definição de suas regras, estrutura e princípios, modificou-se a relação jurídica existente até então com os órgãos da Justiça Eleitoral, posto que agora o controle judicial ficou restrito à fiscalização do cumprimento pelos partidos políticos dos pressupostos constitucionais. (MEZZAROBÁ, 2004)

Como destaca Mezzaroba (2004, p. 273), quando o nosso ordenamento jurídico constitucional passou a “[...] reconhecer os *Partidos Políticos* como instituições de Direito Privado, dotados de *autonomia interna corporis*”, estabelecendo expressamente tal previsão no artigo 17 da Constituição, “[...] mesmo que lhes tenha delegado a incumbência da *representação política*, passou a garantir a insubsistência de qualquer ato que se caracterize como intervenção à organização partidária.” (MEZZAROBÁ, 2004, p. 274).

Assim, resta evidenciado que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu autonomia aos partidos políticos para deliberarem sobre matérias que são de competência interna dos próprios partidos políticos, não sendo possível qualquer forma de ingerência da vontade do Estado nesses assuntos “*interna corporis*”, como estrutura, organização e funcionamento das organizações partidárias.

Contudo, importante destacar que a referida autonomia garantida aos partidos políticos no texto constitucional não significa dizer que este não possui direitos e deveres no mundo jurídico, pelo contrário, a agremiação poderá ser demandada judicialmente sempre que ocorrer ofensa a qualquer princípio constitucional. (MEZZAROBÁ, 2004).

Diante disso, somos levados a concluir que “[...] a Justiça Eleitoral carece de competência para analisar e julgar questões que envolvam estruturação, organização e funcionamento dos *Partidos Políticos*” (MEZZAROBÁ, 2004, p. 274), uma vez que dizem respeito a matérias de competência interna dos partidos, e, portanto, às regras concernentes à fidelidade partidária, são disposições que devem ser reguladas pelos respectivos partidos políticos.

Dessa forma, cumpre aos partidos políticos a autonomia para regulamentar as regras pertinentes à fidelidade partidária, sua forma de aplicação aos agentes que pretendam exercer o mandato político-

partidário, bem como as sanções jurídicas decorrentes da sua inobservância pelos afiliados à agremiação.

### 3.3 O PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Como mencionado, o instituto da fidelidade partidária é requisito primordial para a existência da democracia de partidos, pois, através da observância deste, obriga aos agentes políticos que estão no exercício de seus mandatos a realizar discussões democraticamente sobre os assuntos de interesse do Estado dentro da organização partidária, com o intuito de estabelecer quais serão as diretrizes das ações políticas que serão adotadas pelo mandatário, quando da representação junto ao Estado.

Dessa forma, a maneira de atuação do representante partidário, ao invés de limitar-se a opções meramente pessoais do próprio mandatário, passa a ser exercida de forma coletiva, e formada pela vontade do próprio partido político.

Assim, segundo Bastos (1988, p. 613), o instituto da fidelidade partidária pode ser conceituado como a obrigação dos mandatários de “[...] não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos [da organização partidária] sob pena de perda do mandato”.

Da mesma forma, para Aieta (2006, p. 29), o princípio da fidelidade partidária pode ser entendido como “a obrigatória vinculação do representante eleito às diretrizes políticas estabelecidas pelos órgãos de comando do seu partido”, uma vez que o desrespeito a esse princípio corresponde a uma fraude na vontade popular, e por conseguinte, no próprio processo democrático eleitoral vigente.

Como se pode perceber, o referido instituto impõe uma obediência do representante em relação ao seu partido político, que corresponde muito mais do que a mera troca da legenda partidária após o término do pleito eleitoral ou no período de vigência do mandato, pois, na verdade, esse princípio confere novas premissas ao modelo de representação política, estabelecendo, compulsoriamente, que o mandatário paute sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito.

Sobre a importância do princípio da fidelidade partidária para o modelo de representação política vigente, destaca Gomes (2010, p. 82), que “é indiscutível o proveito que resulta para a democracia, já que o debate político deve ter em foco a realização de idéias e não de projetos pessoais, ou o culto à personalidade”.

O referido princípio ganha ainda maior relevância, se lembrarmos que muitos mandatários são eleitos com os chamados votos de legenda, em que o eleitor profere o seu voto apenas no partido político ao qual possui identificação ideológica, sem efetuar qualquer indicação de candidato, restando, assim, consolidada a confiança depositada no conteúdo programático do partido político, e não nas convicções pessoais ou interesses do candidato conduzido ao mandato pela legenda.

Historicamente, a Constituição Federal de 1967 pregava, em seu texto legal, que durante o exercício do mandato eletivo, os agentes políticos deveriam observar a disciplina partidária, em respeito às especificações propostas pelos partidos políticos. No entanto, o princípio da fidelidade partidária, enquanto premissa de observância obrigatória pelos agentes políticos, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro apenas através da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de Outubro de 1969, que incorporou ao artigo 152 da Constituição Federal, dispondo que:

[...] perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito a ampla defesa.

Nesse contexto, a norma constitucional positivada ampliou a importância do mandato partidário, posto que estabeleceu a possibilidade da aplicação da sanção de perda do mandato por infidelidade partidária aos agentes políticos que se encontravam no exercício dos mandatos junto ao Poder Legislativo, através da provocação do pronunciamento da Justiça Eleitoral pelos próprios partidos políticos.

No entanto, lamentavelmente, a referida regra constitucional perdeu eficácia com a Emenda Constitucional n. 25 de 1985, que, na prática, permitiu que os representantes abandonassem as legendas pelos quais foram conduzidos aos mandatos, em notória fraude a uma política de ideias e propostas programáticas.

Assim, o princípio da fidelidade partidária somente retornou ao debate político, quando da elaboração da Carta Constitucional de 1988,

que em seu texto delegou a regulamentação desse instituto aos respectivos estatutos dos partidos políticos.

Através da adoção deste princípio no texto constitucional de 1988, tornou-se possível a retomada “[...] da discussão em torno da teoria do *mandato partidário*, em oposição ao *mandato imperativo* ou ao *mandato representativo*”, uma vez que nessa nova concepção o representante eleito “deixaria de representar indistintamente o conjunto dos eleitores, para só representar a vontade estabelecida pelo seu *Partido*” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 276)

Nesse contexto político, para Bonavides (2001, p. 452), a imperatividade partidária do mandato representa “consequência lógica da época política, fundamentada no debate e na participação, com todos os homens e mulheres exprimindo “socialmente” suas aspirações”.

Dessa forma, segundo Bonavides (2001), a democracia partidária apresenta-se como a modalidade de Democracia que melhor se ajusta às exigibilidades da conjuntura política atual, exigindo dos agentes políticos, que exercem os mandatos com posturas mais rigorosas em defesa das opiniões, diretrizes e conteúdos programáticos defendidos pelos respectivos partidos políticos que os investiram de representantes no exercício do mandato partidário.

Dessa forma, com o respeito ao princípio da fidelidade partidária, os partidos políticos emergem “[...] como espaços públicos comprometidos em aglutinar, harmonizar e canalizar democraticamente as vontades individuais, buscando transformá-las em princípios e programas que deverão ser compostos com as vontades dos demais *Partidos*, para serem estabelecidas as políticas que serão implementadas pelo Estado” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 276)

Assim, o princípio da fidelidade partidária representa o pressuposto fundamental para a manutenção do sistema de representação por partidos e, dessa forma, os parlamentares que não seguirem as diretrizes dos respectivos partidos, podem perder seus mandatos por infidelidade partidária, assegurando o respeito à vontade dos eleitores manifestada nas urnas.

### 3.4 A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO FUNDAMENTO PARA A CASSAÇÃO DO MANDATO

Em nosso ordenamento jurídico constitucional – Constituição Federal de 1988 -, em que pese não tenha ocorrido a inclusão da infidelidade partidária no conjunto de sanções que podem acarretar a perda do mandato eletivo, elencadas no artigo 55 do texto

constitucional, não inviabiliza a aplicação dessa punição àqueles mandatários infiéis, posto que permitiu aos partidos políticos a autonomia para estabelecer tais condições em seus estatutos, nos termos do parágrafo primeiro, do artigo 17 da Carta Política.

O fenômeno da infidelidade partidária pode ser caracterizado basicamente em duas maneiras distintas. A primeira hipótese é quando o agente político no exercício do mandato parlamentar acaba contrariando as indicações, diretrizes e opiniões emanadas democraticamente pelo partido político que representa, em afronta aos preceitos estabelecidos nos respectivos estatutos das agremiações partidárias, e que poderão acarretar sanções de natureza “interna corporis”, mas que ainda não sujeitam o infrator a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária.

Já a segunda maneira diz respeito ao agente político que troca de agremiação partidária sem justa causa, para outro partido político, utilizando-se do partido tão somente para obter êxito nas eleições, demonstrando não possuir qualquer compromisso ideológico e programático com o partido político que permitiu a sua condução ao mandato, em total desrespeito ao processo democrático de representação político-partidária.

Nesse caso, resta configurada a infidelidade partidária capaz de ensejar a aplicação da sanção de perda do mandato parlamentar, restabelecendo o direito ao respectivo mandato à agremiação partidária que logrou êxito nas urnas, em respeito à identificação ideológica do eleitor ao respectivo partido político democraticamente escolhido para ser o representante político daquela população.

Infelizmente, muitos representantes infiéis aos partidos políticos que os conduziram ao exercício do mandato eletivo, acabam por incorporar a função política como se fossem suas propriedades, esquecendo-se, por muitas vezes, que somente lograram êxito em razão dos votos depositados aos partidos políticos – voto de legenda – e acabam abandonando o partido que os elegeu, ou, até mesmo, não cumprindo com as diretrizes apontadas pela agremiação partidária.

Esse fenômeno da infidelidade partidária por parte dos mandatários, no tocante às diretrizes apontadas pelos conteúdos programáticos das agremiações, em grande parte é atribuída aos próprios partidos, em razão da forma que atualmente utilizam-se para assediar cidadãos que possuam notoriedade – nacional ou regional – com o intuito de possibilitar candidaturas que possuem o único propósito de vencer o pleito eleitoral, independentemente de qualquer compromisso

com as questões ideológicas ou programáticas desenvolvidas pelo respectivo partido político pelo qual concorrerem.

Por vezes, os próprios partidos políticos toleram inúmeras e gritantes violações às diretrizes ideológicas partidárias e aos conteúdos programáticos, pois o agente político que se encontra no exercício do mandato partidário detém, potencialmente, grande influência de mídia, o que resulta em grande expectativa de votos para o partido nos próximos pleitos. Em outros casos é o próprio partido que abandona o seu programa partidário, acabando por afastar os seus representantes que possuíam identificação ideológica partidária.

Como resultado desse fenômeno, vivenciamos uma verdadeira crise de representatividade política, pois existem inúmeros mandatos sendo exercidos por “celebridades emergentes” que não possuem qualquer compromisso com as questões ideológicas apregoadas por seus respectivos partidos políticos, em um notório movimento de personificação do mandato, permitindo a ocorrência de inúmeras ações que possuem o único propósito de atingir interesses pessoais do mandatário, sem qualquer compromisso com a sociedade.

Nesse sentido, leciona Aieta (2006, p. 4), dizendo:

Atualmente, no Brasil, estimula-se em demasia a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos políticos, fenômeno este não observado nos mesmos parâmetros em outras democracias do mundo ocidental. Tal *laissez-faire* inicia-se no bojo das próprias campanhas eleitorais, conduzidas no espírito do mais exacerbado individualismo e niilismo, desprezando-se a necessária postura que o candidato deve possuir de respeitar o bem comum e o interesse coletivo.

Repetem-se, cotidianamente, os escândalos de corrupção, de desvios de verbas públicas, da ocorrência de vantagens pessoais indevidas, utilizando-se de bens e serviços públicos, por agentes políticos que se encontram no exercício de mandatos partidários, mas que foram conduzidos à candidatura por razões diversas daquelas decorrentes da ideologia partidária ou identificação com o conteúdo programático do respectivo partido político. E, assim, cada vez mais, a população, de modo geral, se afasta das discussões partidárias e do processo de representação política junto ao Estado, omitindo-se no processo democrático de construção da vontade estatal.

Se levarmos em consideração que o processo de filiação partidária é requisito fundamental para preencher as condições de elegibilidade - conforme estabelece expressamente o artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição de 1988, do contrário o agente político não poderá concorrer ao pleito, uma vez que inexistente no sistema eleitoral brasileiro a possibilidade da candidatura avulsa -, temos, por consequência lógica, que a adesão ao partido político deve representar o compromisso do agente político com o conteúdo ideológico e programático defendido pela agremiação, e, por conseguinte, a fidelidade deste às diretrizes do partido quando do exercício do mandato futuro.

Ademais, o processo de filiação a determinado partido pelo agente político decorre da vontade individual, livre e consciente, e assim, ao requerer a adesão a respectiva legenda partidária, significa que aceita e concorda com a ideologia do partido e ao conteúdo programático defendido por este, comprometendo-se, com seus pares, a difundir e realizar os ideais partidários.

Dessa forma, a fidelidade partidária representa o compromisso assumido pelo agente político frente à agremiação que representa, obrigando-se a observar as normas estatutárias, seguir e defender os posicionamentos ideológicos veiculados pelo partido político em sua propaganda partidária, que acabam influenciando o eleitor no momento de decidir em qual partido vai depositar a sua vontade através do voto, caracterizando a credibilidade da representação política através das agremiações partidárias.

Em relação à infidelidade partidária decorrente da troca de agremiação partidária no decorrer do exercício do mandato parlamentar, o Tribunal Superior Eleitoral já se posicionou, quando do julgamento da Consulta n. 1.398/DF, afirmando ser possível a aplicação da sanção da perda do mandato por infidelidade em favor do partido político que logrou êxito nas urnas, reconhecendo-se, assim, que a representação política é exercida pela agremiação partidária e não pela pessoa do agente político que está no exercício do mandato.

Nesse sentido, quando do julgamento, o Ministro Francisco Cezar Asfor Rocha proferiu seu voto como relator, destacando que:

Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tomado senhor e possuidor de uma parcela da



soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém, mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privalística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, incluindo o de dele dispor, [...]

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político [...]. (BRASIL, 2011)

Posteriormente, em razão da impetração dos Mandados de Segurança n. 22.602, 22.603 e 22.604, o Supremo Tribunal Federal manifestou quando do julgamento pela possibilidade da perda do mandato parlamentar eletivo em razão da infidelidade partidária decorrente da mudança de legenda após o pleito eleitoral sem justa causa, ratificando a Suprema Corte o posicionamento adotado anteriormente pelo Tribunal Superior Eleitoral quando da Consulta n. 1.398/DF, consolidando, assim, o posicionamento de que o mandato eletivo pertence ao partido político e não ao agente político eleito.

Restou assentado ainda, pela Suprema Corte, que caberia ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular o procedimento de verificação da ocorrência ou não de justa causa, quando da mudança de legenda pelo agente político após o pleito eleitoral, até a publicação de legislação própria regulando o tema.

Dessa forma, diante do posicionamento adotado no julgamento da mencionada Consulta n.º 1.398 do Distrito Federal<sup>9</sup>, e em razão da decisão proferida pela Suprema Corte no julgamento dos Mandados de Segurança n. 22.602, 22.603 e 22.604, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu publicar duas resoluções – Resolução n. 22.610/2007<sup>10</sup> e 22.733/2007<sup>11</sup> –, que estabelecem regras concernentes ao procedimento que deverá ser observado para aplicação da sanção de perda do mandato

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/consultatse/cta1398.pdf>.

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.tre-mg.gov.br/legislacao\\_jurisprudencia/resolucoes/perda\\_cargo\\_eletivo\\_res\\_22610.htm](http://www.tre-mg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/resolucoes/perda_cargo_eletivo_res_22610.htm).

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.tre-mg.gov.br/legislacao\\_jurisprudencia/resolucoes/res\\_tse\\_22733.htm](http://www.tre-mg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/resolucoes/res_tse_22733.htm).

eletivo, nos casos em que restar configurada a infidelidade partidária decorrente da troca de legenda pelo agente político para outra agremiação, no exercício do mandato parlamentar, consolidando o posicionamento democrático da representação política através dos partidos.

Assim, restou consolidado o entendimento de que o agente político conduzido ao exercício do mandato deve manter-se fiel ao partido político que o elegeu, garantindo a identificação do mandatário com as diretrizes e posicionamentos defendidos pelo respectivo partido, sob pena de, ocorrendo a troca de legenda, sem justa causa, ser aplicada a sanção de perda do mandato eletivo em favor do partido político.

É necessário avançar ainda mais, posto que igualmente fraudulento, é a infidelidade partidária decorrente do desvio ideológico do agente político no exercício do mandato em relação ao cumprimento do conteúdo programático veiculado pelo partido político quando da propaganda eleitoral, bem como da concepção ideológica que caracterizou a constituição da referida agremiação política, e que acabou influenciando decisivamente o eleitor a depositar o seu voto na respectiva agremiação partidária.

Inegavelmente, é o programa partidário que aproxima o eleitor do partido político e do próprio candidato durante o pleito eleitoral, pois é através da propaganda que o agente político torna-se visível e conhecido pelos eleitores, bem como seus posicionamentos e a ideologia programática da agremiação partidária que representa no pleito.

Portanto, o candidato durante a propaganda partidária está obrigado a difundir o programa defendido pelo seu partido político, apresentando o conteúdo programático que vai orientar a sua atuação quando do exercício do mandato, caso saia vitorioso das urnas, e assim, a sua identificação ideológica programática representa um compromisso firmado com aqueles eleitores que depositaram seus respectivos votos na agremiação.

Destaca Costa (2009, p. 36), que “[...] a propaganda partidária é meio de divulgação da ideologia do partido político, [...] buscando granjear maior número de adeptos ou simpatizantes”, e assim, representa o laço de confiança e credibilidade da agremiação política com o modelo de atuação política que seus representantes vão desenvolver quando do efetivo exercício do mandato eletivo junto aos poderes do Estado.

Gomes (2009, p. 289), ao comentar as características que compõem a propaganda, bem como os seus objetivos, menciona que:

No léxico, propaganda significa difundir, espalhar, propalar, alastrar, multiplicar por meio de reprodução, tornar comum a muitas pessoas. Tecnicamente, traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem idéias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários. Busca sempre inculcar certos pensamentos nas pessoas, influenciar suas opiniões ou impressões, de modo a despertar-lhes a simpatia ou a rejeição de determinadas idéias, tornando-as propensas ou inclinadas a dado sistema ideológico, político, religioso, econômico ou social. A comunicação externada objetiva criar nos destinatários imagens positivas – ou negativas – acerca do objeto enfocado.

Dessa forma, resta evidenciado que a propaganda apresenta-se como o instrumento utilizado pelos partidos políticos e pelos candidatos que vão se submeter ao pleito, como o meio capaz de informar os compromissos ideológicos e programáticos defendidos pelos partidos políticos para as questões de interesse de toda a sociedade, e que são capazes de atender as vontades individuais dos integrantes do “corpo social” de tal maneira que estes indivíduos acabem aderindo, através do voto, as proposições veiculadas pela agremiação.

Em nossos dias, inúmeras técnicas de publicidade e de marketing são empregadas nas propagandas com o intuito de desviar a atenção do eleitor da análise crítica do conteúdo programático para a criação de um sentimento fantasioso e descontextualizado da realidade vivenciada pela população, induzindo o eleitor a adesão a um modelo ilusório e irreal, que não possui qualquer compromisso com a representação política da sociedade.

Em relação à propaganda atualmente desenvolvida pelos partidos políticos, discorre o Gomes (2009, p. 290-1) dizendo:

[...] nada impede que a racionalidade, os métodos e as técnicas de publicidade e marketing sejam empregados na propaganda política. Isso, aliás, tornou-se comum nos dias de hoje. O fato de o discurso político da modernidade ter caráter fantasioso e descolado da realidade confirma essa assertiva. Há muito não se assiste a debates político-eleitorais sérios, que tenham em foco

autênticos projetos e programas de governo, que discutam com honestidade os problemas nacionais. A discussão pública de grandes questões ligadas a setores como economia, meio ambiente, previdência social, saúde pública, segurança pública foi substituída por discursos fantasiosos. Em geral, esses discursos são cuidadosamente moldados para agradar o povo, conquistar-lhe o voto, devendo ser graciosos e bem articulados, como ares de superior intelectualidade, porém, não necessariamente verdadeiros ou bem intencionados.

Logo, a falta de compromisso do partido político e do candidato no pleito com as concepções ideológicas e programáticas que constituíram a formação da agremiação partidária, representam grave fraude ao princípio da fidelidade partidária, pois utilizam-se de mecanismos técnicos mercadológicos para criar uma falsa ilusão para o eleitor, desprovida de qualquer responsabilidade ou comprometimento com os preceitos e diretrizes formadores da vontade partidária, em notória afronta ao sistema democrático de representação política.

E mais, a perda da identidade ideológica representa uma afronta à própria concepção dos partidos políticos, uma vez que representam compromissos programáticos de atuação, capazes de aproximar o eleito do mandatário, e assim, todos os integrantes da agremiação devem pautar-se por uma base doutrinal comum, sendo esta a razão de ser da união dos filiados, e o pressuposto básico fundamental, do modelo de representação político- partidária.

Vincular o titular do mandato às diretrizes e programas ideológicos do respectivo partido político, possibilita a clareza necessária para o encontro do cidadão eleitor com as temáticas que serão defendidas pelo agente político no exercício da função do mandato partidário, fazendo com que o eleitor se identifique com o candidato escolhido por meio das “bandeiras” defendidas pelo respectivo partido político ao qual é filiado ou pelo qual optou pelo seu voto.

Assim, o desvio programático ideológico do mandatário eletivo representa, sem sombra de dúvidas, fraude ao sistema democrático de representação política por infidelidade partidária, capaz de ensejar a perda do mandato partidário, uma vez que frustra as expectativas depositadas pelo corpo eleitoral no respectivo partido político, bem como contraria o modelo de representação partidária.

O respeito pelo agente político no exercício do mandato eletivo ao princípio da fidelidade partidária em sua concepção ampla, seja em relação à legenda pelo qual foi eleito, ou em relação às diretrizes ideológicas e programáticas defendidas pelo partido quando da propaganda partidária, representa um importante instrumento de efetivação da democracia através da representação político-partidária. Em caso de descumprimento, o mandato eletivo deve ser perdido em favor do respectivo partido político.

## 4 CONCLUSÃO

A partir da primeira parte desta pesquisa foi possível observar a evolução do instituto da democracia frente as suas inúmeras formas de manifestações e momentos históricos que possibilitaram uma contextualização desse instituto, bem como um breve apanhado sobre a sua evolução através de um percurso histórico longo e complexo de evolução da própria humanidade.

Dessa forma, constatou-se que a expressão “democracia” é dotada de várias acepções e utilizada em diversos setores da sociedade, contudo, possuindo um viés mais forte sempre ligado à construção política do Estado, recaindo sobre este o enfoque da presente pesquisa.

Nesse sentido, o presente estudo passou a desenvolver a análise a partir do viés democrático-político, demonstrando a existência de diversas representações desse instituto, de acordo com o direcionamento no sentido de quais pessoas e de que forma elas exercem o poder político que acaba conduzindo o governo de determinado Estado.

A constatação de que esse poder político acabou sendo empregado de diversas formas durante a evolução histórica da sociedade, permitiu a análise basicamente de duas formas de exercício do poder político: a Democracia Direta (ou Participativa) e a Democracia Indireta (ou Representativa).

Visualizou-se que na democracia direta os cidadãos deliberam e decidem direta e imediatamente sobre as questões de Estado, sem a intervenção de terceiros ou de representantes. Essa forma de democracia política teve origem na Grécia Antiga, onde o povo se reunia em locais públicos para resolver questões políticas, sociais e econômicas ligadas ao governo de sua cidade-estado.

Contudo, como visto, a crítica a esse modelo de democracia direta ateniense reside no fato de que somente os cidadãos detinham o direito de participar das decisões políticas e o faziam inteiramente. Dessa forma, os cidadãos atenienses estavam vinculados direta e absolutamente às questões relacionadas a sua comunidade. Entretanto, muitas pessoas integrantes dessa coletividade eram excluídas dessa concepção de cidadãos e, portanto, não podiam participar de qualquer manifestação ou deliberação.

Com o decurso do tempo, as antigas cidades-estado do período da democracia direta ateniense foram se tornando cada vez mais complexas com a evolução histórica das sociedades, dando lugar ao Estado Moderno, dotado de maior extensão territorial e de um princípio unificador. Da mesma forma, o homem dessa sociedade, que era um

homem político, passa a ser um homem econômico, concentrando todos os seus interesses e esforços nessa esfera, não possuindo, assim, mais tempo suficiente para as questões relacionadas às coisas públicas da sociedade, e, por conseguinte, acabando por perder o seu interesse direto nas decisões de Estado.

Dessa forma, a representação política surgiu no âmbito da Democracia como uma saída aparentemente viável ao próprio crescimento populacional e à extensão territorial desse novo modelo de Estado. Assim, eis que surge o instituto da democracia indireta exercida através da representação política, calcado na eleição de mandatários, como forma de participação indireta do povo nas decisões de Estado, que seriam tomadas justamente por aqueles que restassem eleitos e, portanto, legitimados para o exercício de tal poder.

Assim, pode-se perceber que o princípio representativo político da sociedade passou a existir a partir da concepção do denominado Estado Moderno, mais precisamente, após o declínio do Estado Absolutista com a ascensão do Estado Liberal, representando uma forma revolucionária e legitimadora da luta contra o Antigo Regime.

Contudo, o Estado Liberal não conseguiu diminuir diferenças sociais históricas, uma vez que tal premissa não fazia parte de seus objetivos, tendo sido apenas utilizado como discurso de aglutinação para a conquista do apoio popular para a revolução, legitimando, assim, as ações da burguesia que visava à implantação do Estado Liberal e à derrota do sistema absolutista, demonstrando as primeiras fragilidades do sistema democrático representativo.

Sendo assim, começou a se aperfeiçoar pelo mundo afora a necessidade da representação enquanto forma de organização político-democrática, através de um sistema em que o povo passa a não mais tomar as próprias decisões sobre a formação da vontade do Estado, mas que passa a delegar o seu poder originário a representantes eleitos, que o farão em nome de toda a coletividade.

Posteriormente, esse modelo foi seguido por todo o restantes do mundo ocidental que passou a implementar o sistema da democracia representativa como única forma de legitimação do poder dos gestores estatais, aperfeiçoando-se o sistema eletivo através dos partidos políticos, das campanhas de convencimento e da proteção ao voto livre e periódico.

No Brasil, pelo menos em seu sistema normativo abstrato, o modelo de exercício do poder político, atualmente vigente, representa uma mescla dos dois sistemas de democracia, pois apresenta no texto constitucional mecanismos de participação direta e indireta no poder

político, em que pese as formas constitucionais de intervenção popular direta no poder público não venham sendo utilizadas como deveriam em face do desinteresse e desconhecimento da própria população, que sequer reclama o referido direito.

Contudo, em relação ao sistema de representação político brasileiro, a carta constitucional estabelece que este é exercido através dos partidos políticos como sendo a maneira adequada da população fazer-se representar na atuação estatal. Ou seja, pelo nosso ordenamento jurídico constitucional, os partidos políticos tornaram-se peças essenciais à manutenção e funcionamento do Estado Democrático de Direitos, uma vez que não existe representação popular e nem exercício do poder estatal de forma democrática sem a presença, intermediação e participação dos partidos políticos, posto que tais agremiações são responsáveis por absorver a vontade popular da sociedade, debater tais ações no âmbito interno da agremiação, e através dos representantes partidários, junto aos poderes constituídos, influenciar na formação da vontade coletiva do Estado com o intuito de implementar as ações clamadas por toda a sociedade.

Assim, na segunda parte do presente estudo, passou-se a desenvolver a contextualização história dos partidos políticos em nosso país, seu desenvolver como ente legal, e, sobretudo, a evolução até o atual estágio de pluripartidarismo, com a existência simultânea de várias correntes ideológicas e filosóficas, destacando-se a importância de tais agremiações no desenvolvimento do processo democrático.

Podemos perceber a importância do respeito aos princípios ideológicos básicos que compõem as concepções fundamentais e estruturantes da associação partidária, ou seja, o respeito aos critérios doutrinários básicos formuladores da visão crítica ou não, adotada pelo partido, em relação ao exercício do poder Estatal e aos postulados éticos balizadores da orientação comissiva partidária.

Da mesma forma, o respeito à igualdade de tratamento dispensada aos membros associados aos respectivos partidos políticos, em que efetivamente todos aqueles que compõem o partido são considerados de igual importância para o partido político e para a persecução dos objetivos delineados pela associação partidária.

Ainda, a liberdade associativa dos membros do partido político, ou seja, a autonomia privada existente em cada indivíduo que busca o partido político para associar-se, permitindo-se, assim, a livre manifestação do pensamento pelo indivíduo para a concretização dos postulados básicos que serão perseguidos pelo partido. É essa liberdade de associação que permite a existência de um processo democrático



interno dos referidos partidos políticos, na construção das propostas de ações partidárias, e na definição de metas e estratégias do próprio partido para alcançar os objetivos ideológicos partidários.

Contudo, em que pese a existência dos referidos pressupostos que compõem a concepção da representação político-partidária brasileira, constata-se que atualmente estamos vivenciando uma crise de representatividade, em que promessas feitas em sede de campanha eleitoral nunca são cumpridas pelos governos eleitos, permanecendo apenas no campo da demagogia.

O cenário social atual permite a personificação das candidaturas, uma vez que tamanho desequilíbrio econômico e social possibilita a ascensão política de agentes que com discursos repetitivos utilizam-se de destaque social e econômico, para ingressar na “vida pública” sem qualquer compromisso com as necessidades e anseios da população, ou com as ideologias e premissas dos partidos políticos que representam.

Dessa forma, percebe-se um crescente afastamento intencional da população em relação aos assuntos relacionados à atuação política dos agentes representativos junto ao Estado, possibilitando que aqueles que deveriam representar os interesses externados pela população possam exercer o seu mandato de forma livre, descompromissada, e sem qualquer fiscalização de suas ações por parte dos cidadãos que os elegeram.

Portanto, em razão de algumas práticas políticas partidárias atuais, e da notória dissimulação do instituto da representação político, é que vivenciamos hodiernamente, uma profunda crise no processo democrático de representação político-partidária, que tem gerado inúmeras consequências sociais, pois a grande maioria da população não se identifica mais com as ações e objetivos alardeados pelos partidos políticos, bem como com os agentes políticos que estão no exercício do mandato público.

Como consequência imediata dessa crise, muitas pessoas estão perdendo a esperança da possibilidade de mudança social através do modelo de representação político atualmente vigente, e conclamam a necessidade urgente de uma profunda reforma no sistema eleitoral e na concepção do próprio sistema partidário, sob pena de comprometer a própria existência da democracia.

A solução apontada para dirimir a presente crise de representatividade, perpassa, obrigatoriamente, pelo respeito ao princípio da fidelidade partidária que representa pressuposto fundamental para a manutenção do sistema de representação por partidos, onde os mandatários, que não seguirem as diretrizes dos

respectivos partidos, podem perder seus respectivos mandatos eletivos por infidelidade partidária, assegurando, assim, o respeito à vontade dos eleitores manifestada nas urnas.

O fenômeno da infidelidade partidária pode ser caracterizado basicamente em duas maneiras distintas. A primeira hipótese é quando o agente político no exercício do mandato parlamentar acaba contrariando as indicações, diretrizes e opiniões emanadas democraticamente pelo partido político que representa, em afronta aos preceitos estabelecidos nos respectivos estatutos das agremiações partidárias, e que poderão acarretar sanções de natureza “interna corporis”, mas que, ainda, não sujeitam o infrator à perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária.

Já a segunda maneira diz respeito ao agente político que troca de agremiação partidária sem justa causa para outro partido político, utilizando-se do partido tão somente para obter êxito nas eleições, demonstrando não possuir qualquer compromisso ideológico e programático com o partido político que permitiu a sua condução ao mandato, em total desrespeito ao processo democrático de representação político-partidária. Nesse caso, resta configurada a infidelidade partidária capaz de ensejar a aplicação da sanção de perda do mandato parlamentar, restabelecendo o direito ao respectivo mandato à agremiação partidária que logrou êxito nas urnas, em respeito à identificação ideológica do eleitor.

O referido posicionamento encontra-se consolidado em nossas Cortes Superiores, tendo o Tribunal Superior Eleitoral se manifestado, quando do julgamento da Consulta n. 1.398/DF, afirmando ser possível a aplicação da sanção da perda do mandato por infidelidade em favor do partido político que logrou êxito nas urnas, reconhecendo-se assim, que a representação política é exercida pela agremiação partidária e não pela pessoa do agente político que está no exercício do mandato.

Posteriormente, quando do julgamento dos Mandados de Segurança n. 22.602, 22.603 e 22.604, o Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento adotado anteriormente pelo Tribunal Superior Eleitoral, consolidando, assim, o posicionamento de que o mandato eletivo pertence ao partido político e não ao agente político infiel.

Contudo, é necessário avançar ainda mais o posicionamento interpretativo do princípio da fidelidade partidária estabelecido na Constituição Federal, posto que, igualmente fraudulenta, é a primeira hipótese em que a infidelidade decorre do desvio ideológico do agente político no exercício do mandato em relação ao cumprimento do conteúdo programático veiculado pelo partido político quando da

propaganda eleitoral, bem como da concepção ideológica que caracterizou a constituição da referida agremiação política, e que acabou influenciando decisivamente o eleitor a depositar o seu voto na respectiva agremiação partidária.

Posto que somente com a vinculação do titular do mandato às diretrizes e programas ideológicos do respectivo partido político, é que o eleitor terá a certeza de que efetivamente a sua vontade individual manifestada através do seu voto no respectivo partido político acarretará o cumprimento do conteúdo programático prometido, e, assim, assegurará a existência de uma representação político-partidária efetivamente democrática.

## REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma política**. Tomo V. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. (Coleção Tratado de Direito Político).
- ALMEIDA, Plínio Régis Baima de. O conceito de povo cidadão. In: SALES, Lília Maria de Moraes (Org.). **Estudos sobre a efetivação do direito na atualidade**: cidadania em debate. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2005.
- ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes; ALMEIDA, Plínio Régis Baima de. Metamorfoses da democracia e controle normativo da constituição. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**. Fortaleza, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3ed. São Paulo: Ática, 1998.
- BEYME, Klaus Von. **La clase política en el Estado de partidos**. (Versión española de: Jesús Alborés), Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **Entre duas repúblicas**: às origens da democracia italiana. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Teoria geral da política. In: BOVERO, Michelangelo (Org.). **A filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade , com ênfase no federalismo de regiões. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 10.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática da democracia. Trad. Daniella Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.079**, de 18 de novembro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Código Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Eleições no Brasil (1945-2006)**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

BRUM, Argemiro Jacob. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Ijuí: UNIJUÍ, 1981.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 10.ed. Bauru: EDIPRO, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 11. ed. rev. atual. ampl. Bauru, SP: EDIPRO, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 12. ed. rev. atual. ampl. Bauru, SP: EDIPRO, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. 11.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/consultatse/cta1398.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

COELHO, Tom. **República parlamentar do Brasil**. Disponível em: <<http://www.desa.com.br>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 8.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4.ed., 2 Tiragem. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 8.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representacion e Identidade. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LINERA, Miguel Ángel Presno. **Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 24.ed. rev. e atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. São Paulo: Saraiva, 1998.

MENDONÇA, Valda de Souza. **Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente**. Florianópolis: OAB/SC, 2004.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Humanismo político: presença humanista no tranverso do pensamento político**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais**, Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais. Curitiba: Juruá, 2008.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.tre-mg.gov.br/legislacao\\_jurisprudencia/resolucoes/perda\\_cargo\\_eletivo\\_res\\_22610.htm](http://www.tre-mg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/resolucoes/perda_cargo_eletivo_res_22610.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal Regional Eleitora de Minas Gerais. Disponível em: [http://www.tre-mg.gov.br/legislacao\\_jurisprudencia/resolucoes/res\\_tse\\_22733.htm](http://www.tre-mg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/resolucoes/res_tse_22733.htm). Acesso em: 10 jun. 2011

MOREIRA, Ricardo. **Sistema eleitoral brasileiro: evolução histórica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3468>>. Acesso em: 07 ago. 2011.

NADALES, Antonio J. Porras. Representación y democracia avanzada. **Cuadernos y debates n. 50**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político**: subsídios para análise dos sistemas partidários e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2008.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1993.

PRZEWORSKI, Adam. **Qué esperar de la democracia**: limites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

QUADRO Geral - Referendo 2005. Disponível em:  
<<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 3.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.



SILVA, Afonso José da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?**. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Revista Seqüência**, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 42, jul/2001.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. v. 1, p. 188.